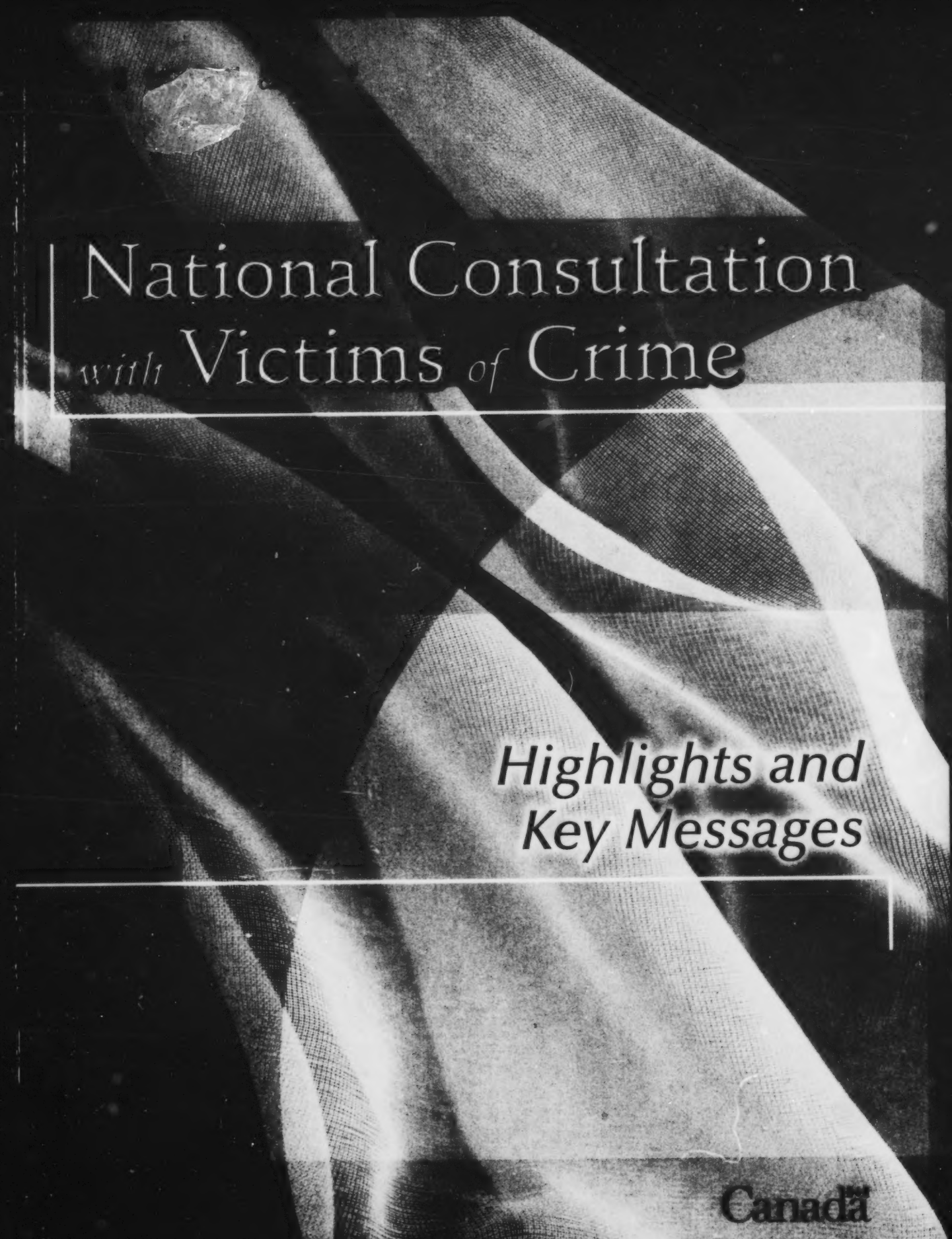


National Consultation *with* Victims *of* Crime

Highlights and Key Messages

Canada

National Consultation *with* Victims *of* Crime

Highlights and Key Messages

July 2001

Canada

ISBN-0-662-65904-X
Cat. No. JS42-97/2001-1
Internet : www.sgc.gc.ca

102-02704/

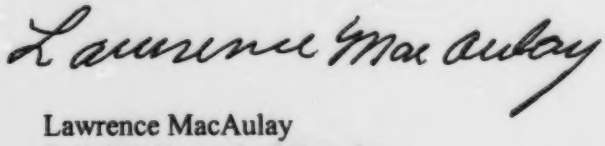
A Message from the Solicitor General of Canada

As Solicitor General of Canada, I recognize the need to communicate effectively with the public and to receive input from those who are in direct contact with the corrections and conditional release system. In this report, I am pleased to present the main issues raised during a recent national consultation with victims of crime. The consultation sought input on proposed changes to the *Corrections and Conditional Release Act* and on the service provided to victims by the Correctional Service of Canada and the National Parole Board.

For several years now the federal government has been working with the provinces, territories and all components of the criminal justice system to promote greater sensitivity to victims and their needs. We want to ensure that the system interacts with victims in a respectful and fair manner. While improvements have been made in recent years, it is clear from the results of this consultation process that our work must continue. We need to continue to consult with victims and work in partnership with the provinces and territories to further improve the system.

I want to thank the victims of crime and victim service providers who came forward to share their experiences and to provide their views regarding proposed changes to the corrections and conditional release system. In many cases, the consultation process was difficult for participants. The Department of the Solicitor General, the Correctional Service of Canada, the National Parole Board, and the Department of Justice are indebted to victims for giving of their time to help improve our system.

I am committed to implementing further changes to the corrections and conditional release system to make it more responsive to the needs of victims. The valuable input provided by victims of crime will help guide the implementation of future changes. Victims' rights and needs are, and will continue to be, a priority for the Portfolio of the Solicitor General.



Lawrence MacAulay
Solicitor General of Canada

Introduction - Role of the Victim in the Corrections and Conditional Release Process

When enacted in 1992, the *Corrections and Conditional Release Act (CCRA)* contained innovative provisions to assist victims:

- For the first time, victims were formally recognized in federal legislation governing corrections and conditional release.
- A broad definition of "victim" was incorporated into the legislation that allows the release of information about offenders to people they harmed. In addition to the direct victims of an offender, it included family members, spouses and, when the victim is a child or incapacitated, their guardians or caregivers.
- Victims became entitled to personal information about offenders including information about the sentence and eligibility and review dates for temporary absences and parole.
- Other information was made available when the victim's need to know outweighed the offender's right to privacy, including whether the offender was in custody or not, the location of the penitentiary where he/she was incarcerated and the offender's destination on conditional release.
- Victims were authorized to attend Board hearings as observers.

In addition:

- A decision registry was set up by the National Parole Board (NPB) so that information about conditional release decisions made by the Board could be easily obtained.
- The Mission Statements of both CSC and NPB declare their commitment to recognizing that the protection of society includes taking into account the concerns of victims.

While the *CCRA* introduced some significant reforms with regard to recognizing and responding to the needs of victims it is clear that more remains to be done. This is clear from direct interventions of victims, victims groups, and from the recent Parliamentary review of the *CCRA*. In its response to the recommendations of the Committee the Government committed itself to consult with victims. These consultations were conducted during March 2001. The results of this consultation process with victims are summarized in this document. These findings will help guide the introduction of additional changes to the corrections and conditional release system to further address the needs and concerns of victims.

Context – Parliamentary Review of the Corrections and Conditional Release Act (CCRA)

The *CCRA* was proclaimed in November 1992. The *Act* stipulated that five years after its coming into force, a comprehensive review of the provisions and operations of the *Act* would be undertaken by a Parliamentary Committee. The review was undertaken by the CCRA Sub-committee of the Standing Committee on Justice and Human Rights.

While conducting their review, the Sub-committee travelled to federal institutions and held public hearings with a broad cross-section of individuals and groups with an interest in the correctional system. They heard from victims and victim groups, police, prosecutors, defence attorneys, offender assisting agencies, corrections staff, parole board members, unions and offenders. During their review, issues pertaining to victims received a great deal of attention.

On May 29, 2000, the Standing Committee tabled their report "A Work in Progress: The Corrections and Conditional Release Act". The Committee made 53 recommendations for improvement to the correctional and conditional release process. The report contained six recommendations relating specifically to victims (Annex A).

The Government response (Annex B), tabled October 19, 2000, indicated agreement to take action on the recommendations. The proposed changes included amending the *Act* and expanding services to:

- increase the information that can be provided to victims of crime by the National Parole Board (NPB) and Correctional Service of Canada (CSC);
- offer victims the right to read a prepared statement at NPB hearings;
- offer victims the opportunity to listen to the taped record of an NPB hearing in a CSC or NPB office;
- have CSC continue to refine its strategy to prevent unwanted communications from offenders in federal correctional institutions; and
- establish a national victims' information and complaints office, focussing on the victim-related activities of both CSC and NPB.

Background – Consultation Process with Victims:

The Government response presented a summary of the actions planned by the Government to implement the recommendations of the Committee. However, before implementing specific changes the Solicitor General promised to undertake consultations with victims of crime and victims service providers to ensure that the proposed changes would truly be of assistance to victims.

To conduct the consultations, the Department of the Solicitor General reached out to receive input from a group of "registered victims" – those who have formally indicated to CSC or NPB that they wish to be kept informed of the offender's status. A small number of victim service providers and those that work directly with victims were also consulted.

Eight consultation sessions were held in six cities (Halifax, Montreal, Toronto (2), Winnipeg, Edmonton, and Vancouver (2)) between March 14 and March 30, 2001. The consultation was led by the Solicitor General of Canada in collaboration with the Correctional Service of Canada, the National Parole Board and the Department of Justice. *Lise Pigeon and Associates* facilitated seven of the consultations and compiled an "As-it-was-recorded" report of each session as well as a first draft synthesis of the key messages received during the consultation process. The eighth consultation, facilitated by Germaine Langan, was conducted in Vancouver and focussed primarily on Aboriginal victims of crime. Detailed reports highlighting the messages received at each of the individual consultation locations are available upon request.

As noted, the objective of this consultation was to ensure that the recommendations of the Standing Committee on Justice and Human Rights are implemented in ways that best meet the needs of victims. Three main themes were covered:

(1) Information sharing with victims,
(2) Parole Board recommendations,
(3) A proposed national office for victims.

The smallest number of participants for a consultation session was 15 and the largest was 30; a typical session had 20-25 participants. The sessions lasted a full day except for one of the two Toronto sessions which was conducted in the evening and lasted three hours.

For themes 1 (information sharing) and 2 (National Parole Board recommendations), participants engaged in small group discussions (4 to 6 victims per small group with one official) thereby providing all individuals an opportunity to express themselves in a more intimate setting. The highlights of the small group discussions were then shared and debriefed in plenary. Theme 3 (a proposed national office for victims) was discussed only in plenary.

The Aboriginal victim consultation followed a one-on-one interview format. Several victims from the downtown east side of Vancouver, of various ages and races but predominantly Aboriginal, were interviewed to provide their perception on proposed changes to the corrections and conditional release system.

This consultation process was particularly noteworthy for the ***consistency of the messages heard***. Indeed, it is not an exaggeration to say that with few exceptions participants were virtually unanimous with regard to the messages they delivered across the country and which are synthesized in this report. While each group had original ideas about applications or modalities there was definitely consensus on the key issues.

It is also important to note that while this consultation focused on how victims could be better served once the offender is sentenced and incarcerated (federal corrections and conditional release issues), victims do not parcel their experience and their needs according to the justice system's different jurisdictions and structure. Their experience is a holistic one; they do not differentiate between the various levels of jurisdiction that they may have encountered. As such, some views raised touch on areas of jurisdiction of the courts, provincial/territorial governments, the Department of Justice, the Department of the Solicitor General, CSC or NPB. This report, therefore, reflects not only the feedback received on the specific questions related to the three themes of this consultation, but on broader topics raised by participants as well.

It is noteworthy that victims mentioned many times that they were pleased to have been invited and many saw this consultation as a sign that "at last someone is listening". They expressed hope that their recommendations would be acted upon. Many offered special thanks for having been invited and remarked on how important it was to have an opportunity to share thoughts, ideas and stories with other victims. At the same time, it should be noted that there may be legal and/or operational impediments to implementing all of the recommendations made to us. Nevertheless, we will be moving forward in those areas where enhancements of victim services can take place, recognizing that this will be an evolving process.

General and Overarching Messages

The imbalance of rights between victims and offenders

A frequent message received during the consultation was that victims feel that they have few, if any, rights. Victims expressed frustration with the rights they perceive offenders to have compared to their own entitlements. Victims emphasized that their lives have been deeply and permanently changed as a result of a crime committed against them; the pain and loss they endure will never go away. It was stated frequently that they are the victims, yet feel discounted, and treated unfairly by the justice system. The most frequently mentioned examples of the perceived imbalance of rights include the following.

- Offenders have the right to treatment and rehabilitation paid for by the state while victims have little or no state-funded psychological support, treatment or counselling.

- Offenders can participate in educational programs to re-orient their lives after release while victims have no such right to educational programs to help them re-orient their lives or make a necessary change in lifestyle or career.

- Offenders get to see information the victims send to CSC or NPB which is put on their file; victims cannot have access to the file of the offender who harmed them.

- Offenders can get support from government-funded non governmental organizations (NGOs) such as the John Howard Society; victims do not have such government-funded organizations to support them.

- Offenders can waive a Parole Board hearing at the last minute if they choose to; victims (who may have taken the time to travel to the location of the hearing and who may have been through a roller coaster of emotions while preparing themselves for the hearing) do not have the right to cancel a hearing nor to demand that it be held once scheduled. It was stressed that when the offender cancels the hearing, victims feel re-victimized and controlled by the offender.

- Offenders can change their names many times, apparently at little cost to them and possibly with assistance to do it. While victims can also change their name, this must be done at their expense.

Victims want a Voice

Victims want a say (***a real say***) in the justice process. Parents, siblings and extended families of murder victims as well as victims of violent crimes and of sexual assault are frustrated by the extent to which they feel left out of the decision-making process related to the offender who harmed them. Most offensive to them is the ***plea bargaining process*** where their "voicelessness" leaves them feeling alienated by the justice system. For example, the parents of a teenager stabbed eleven times and the brother of someone shot in the back had no say whatsoever when the Crown accepted pleas in each of these separate cases. These pleas both resulted in a seven year sentence and great frustration when the victims learned the offenders could be eligible for release in less than three years.

In addition to wanting a voice related to plea bargains and to sentencing, victims want a voice when offenders are transferred from one institution to another, when decisions are made about parole and other types of conditional release, and when conditions of release are being determined. They want their voice ***to be heard and to count***. Victims indicated that the reasons they want a say is not to be vengeful, but rather to have a sense of fairness and to influence decisions that will impact on their safety, that of their families and of the community.

Some victims indicated a desire to be represented at different stages of the process and a need for an ombudsman. They noted the need for advocacy groups to speak on their behalf and to offer support.

Victims want respect

During these consultations, victims made a strong case for respect. While several victims had positive anecdotes to tell about a sensitive police officer, NPB or CSC staff member or other public official who dealt with them in a helpful and sensitive manner at a particular stage of the process, many aspects of the justice system leave victims feeling they are **not** treated with respect. Whether it be the way a police officer treated them, the tone or response of CSC or NPB staff when requesting information, being prevented from having access to the file of the offender who harmed them, or being ignored by the Crown in cases of plea bargaining — victims oftentimes feel they are not treated with respect. Victims want respect from the system in general and from the individual players within the system with whom they come in contact.

One victim noted that the principles dictating how offenders will be treated are captured in legislation, the *CCRA*, (i.e., decisions pertaining to offenders must be made "in a forthright and fair manner") but that the principles applying to how victims will be treated are not outlined in any legislation; it was suggested that these same principles should apply to victims.

Some victims perceive the system as being "afraid" of victims and believe that much training is required to help the different players in the system deal with and understand victims.

Victims live in fear

Victims frequently indicated that they live in fear of the offender who harmed them. They live in fear of being contacted by the offender and fear the day the he/she will be released. They fear for themselves and for their families. In some cases, this fear goes very far — as far as preventing victims from even *asking* for information because they fear reprisals (or re-victimization) should the offender become aware that the victim is the least bit *interested* in the system or in their case.

It is particularly important to note that victims fear reprisals if they prepare a statement for the Parole Board indicating why they believe the offender should not be released or requesting conditions on the release. The fear is heightened greatly for victims of sexual offences and domestic violence.

Theme 1 – Information Sharing

What information do victims need and want?

As noted, the consultation was organized under three themes. Theme 1, information sharing, generated a great deal of discussion. Arguably, the overwhelmingly dominant theme expressed by victims during the consultation process was the need for information. Victims consistently emphasized the need for ***comprehensive victim-centred information*** in three key areas: a) information on their specific case; b) information regarding how the criminal justice system works generally; and, c) information on where to obtain help/counselling, etc.

a) Information on their specific case

Victims emphasized the need for **more information about the offender** that harmed them, particularly information on program participation and institutional conduct. This view was stated consistently across the country. Victims felt strongly that the Government response did not go far enough on this issue. Many stated that if this type of information can be made available to observers at parole hearings or by listening to an audiotape of hearings, then it should also be available at earlier points in the offender's sentence.

Many victims expressed a need for information on the offenders' behaviour or state of mind. If offenders are not involved in any rehabilitation programs, they would like to know whether it is because the system has determined that the offender has been rehabilitated or because he/she is refusing to participate. Victims emphasized that they want programming information to gain a sense that the offender is making an effort to change. Many indicated that their fears would be somewhat reduced by learning that the offender is making progress.

Victims supported the proposal to expand the type of information provided to victims to also include information on new offences committed by conditionally released offenders. Some suggested that the proposal should not just be limited to offenders of conditional release; they would also like information of new offences committed by offenders while in custody.

Support was also offered for the proposal to provide victims with information on transfers that offenders receive. Some victims felt that information on <u>all</u> transfers should be provided to victims <u>in advance</u> of the transfer taking place. The Government response indicated that advance notification would only be undertaken for transfers to minimum security institutions where offenders may have greater access to the community.

Victims noted that CSC and NPB use a huge amount of information to make a decision about release and as this decision will impact directly on them, they feel entitled to access additional information. Most victims stressed that their need to know is motivated primarily by security and safety reasons, not vengefulness. Nevertheless, some indicated that they wanted to know more details in order to try to influence decisions with which they do not agree. Victims also expressed a strong need to receive information that would help them understand the reasons or rationale for decisions made about the offender by CSC and NPB.

b) Information regarding how the criminal justice system works

Victims noted frequently the need for more information regarding the criminal justice system in general. This theme was raised consistently across the country. In Halifax, it was described as the need for a "databank" of information and research material for victims. In Toronto, it was described as the need for a "binder" that would provide victims with all the information needed to understand the police investigation, the court process, the sentencing process, as well as the offenders incarceration and release. In Edmonton, it was described as the need for a "roadmap" that would explain the criminal justice system from the point a crime is committed through to the time that the offender is no longer under sentence.

Examples of information victims would like to receive regarding the criminal justice system generally include:

- how the system works from beginning to end (the different steps of the police inquiry and court processes, sentencing, corrections, parole and release);
- how the sentencing process works and when offenders become eligible for releases;
- the rights of victims at each step of the process;
- the options and choices the victim has at each step;
- the roles and responsibilities of the different parties at each step (this should be very detailed and include, for example, what discretion a warden has regarding temporary absences/work release and who is a qualified escort);
- the rights of offenders, particularly the right to receive information provided by victims;
- how to go about mediation or restorative justice if that is of interest to a victim;
- how to prevent an offender from contacting themselves or their family;
- information on the emotions a victim could expect to experience at different times – the psychological cycles/effects of being a victim.

c) Information on where to obtain help/counselling etc.

The consultation process found that victims are very often unaware of existing services or how to access them. Many were not aware of police victim service units or the various provincial/territorial victim service programs. Victims stressed that there needs to be better co-ordination among all levels of Government and the agencies that provide services to victims to ensure that victims are aware of and can access the available services.

How do the victims want to receive this information?

Victims provided a number of views regarding how they would like to receive information.

- Victims want and need to receive information about the justice system in a proactive manner from the moment the crime is committed. Victims stressed that the system should automatically reach out to them to make them aware of their right to receive information. Victims could then choose whether or not they are interested in receiving on-going information from CSC or NPB. It was articulated clearly that victims feel the onus to request information should not rest with them. It was emphasized that the system also needs to recognize that the desire or need for victims to be involved may change over time.
- Victims want information in a timely manner. It was stressed that timely notification of release is necessary to allow support mechanisms to be put in place, and to ensure the security of victims.
- Victims want dedicated CSC victim liaison officers that provide service exclusively to victims; they feel strongly that officials who serve both offenders and victims cannot do both jobs well and cannot gain the full trust of victims.
- Victims need continuity when working with officials, i.e., they don't want to have to speak to a new person each time they need information. They want this person to be well trained in victims' issues (e.g., sensitivity training, grief process, post-traumatic stress), to be helpful, patient and compassionate.
- Victims need the information to be provided at no cost to them and in a variety of formats (in-person, through documentation, by phone, website, video and through any other new electronic means as the technology evolves). Victims stressed that individual needs vary greatly, accordingly, they want to be given choice about what information they can receive and how they can receive it.
- They need/want the information explained to them in person or on the phone by someone who is both very knowledgeable about the process and the system and very sensitive to victims' needs; they also need this information in writing so they can refer back to it as required.

- Information needs to be accessible. Participants at the Halifax consultation, particularly those from Newfoundland and Labrador, stressed the need for regional and local services. They remarked that the NPB regional office in Moncton, N.B. is very far away.
- Victims need to be able to trust the information is accurate, complete, and provided consistently across Canada. Accountability needs to be built into the system.
- In Edmonton and Winnipeg it was suggested that a "Victim File" be created when the offence occurs. The file could follow the victim through the criminal justice system and include all relevant information regarding the offender that harmed them.
- Victims want an integrated approach – they want a more seamless approach to receiving information. Victims expressed frustration with being "referred" back and forth between CSC and NPB to receive information about a federal offender. Some victims suggested that a centralized CSC/NBP victims' centre with knowledgeable staff could resolve this problem.

How should the information be presented?

- Most victims stressed that written information should be available in plain language and written from a victim's perspective (preferably with the assistance of victims). Information also needs to be available in a form that will meet the needs of new Canadians, those with limited literacy, and those with communications challenges.
- Again, it was suggested by many that information could be packaged in a binder that has a section explaining each step of the criminal justice process; this would allow the victims to remove or review a specific chapter when they need it. Victims would find it reassuring to know that they have all the information at hand, but that they can use only a small portion of it at a time. Some victims indicated that support should be available to victims to help them understand each stage of the process and to refer them to the relevant section of the "binder" given the stage of their particular case.

Theme 2 – Parole Board Recommendations

Theme 2 focussed on issues relating to the National Parole Board, specifically the proposals to provide victims with access to the audiotaped record of NPB hearings and to provide victim with the opportunity to read a prepared statement during Parole Board hearings. Both proposals received backing, however for many victims it was felt that the proposals did not go far enough. Participants offered advice regarding how the proposals could be expanded and implemented in a manner that could better address their needs.

Listening to audiotapes of Parole Board Hearings

Victims offered support for the proposal to make access to tapes of parole hearings available for consultation purposes. Victims stressed that the tapes should be brought as close as possible to them, e.g., to the local police station and that there should be no cost to them to access the tapes. Some victims expressed a preference to listen to the tapes without any official present, or to have the option to take the tapes home to be listened to in private.

Many victims indicated that in addition to accessing the audiotape, they would also like to have access to a transcript of the hearing. Consideration should also be given to victims with special needs who may not be able to easily access a CSC or NPB office. The need to improve the quality of hearing tapes was also emphasized.

Many victims indicated a need for assistance when listening to the tapes in order to understand the purpose and process of the hearing, the terms used, the roles of the different parties, the type of questions being asked and the criteria that will be used to make a decision.

Victims indicated that there should be no time limit on when they can access the tapes. Victims stressed that they should be able to have access to the tapes even if they attended the hearing. It was also suggested that the legislation to allow access to the tapes should be retroactive in order to allow victims to hear tapes of hearings held prior to the new legislation coming into force.

While supporting the recommendation to provide victims with access to hearing tapes, many participants indicated that they would prefer to be able to listen to or participate in hearings in "real-time" through the use of modern technology: teleconferencing or video-conferencing for those who can't be on-site, closed-circuit television or the possibility to observe from behind a one-way glass for those who can and want to be on-site, but not in the same room.

Some participants suggested that Parole Board hearings should be in the public arena. They felt strongly that since release of an offender into the community may impact on the community, it should not be a private matter.

Reading a Prepared Statement at Parole Hearings

Victims indicated consistently that they should be allowed to make a statement at Parole Board hearings. Many also indicated that the proposed recommendation is too restrictive.

- Most victims do not want to be restricted to reading a statement at the beginning of the hearing; they want *choice* as to when they will speak.

- Victims want to make an informed statement; to do so, they believe they should have access to all the information about the offender while incarcerated *in advance of the hearing*, and that they should be allowed to take this information into consideration in preparing their statement.
- Many victims want to be able to rebut information provided by the offender if they believe it is incorrect; some want to be able to comment on claims of progress.
- Some victims indicated a need for financial assistance in order to be able to attend the hearing.
- Victims want to know that the Parole Board has all the information about the offender (for example, the cruelty of the offence, the offender's previous criminal behaviour, forensic reports of the crime). Some victims want to be able to probe the Board on what information it has and be allowed to draw their attention to possible information gaps.
- Victims want their statement to have an impact; they want it to be considered in decision making. Several victims indicated they do not want to participate in something that just offers the *appearance* of giving victims voice.
- Victims repeatedly stressed that they do not want their statements shared with the offender; many want the possibility of being heard by the Board "in camera". Victims find it offensive and most of all *a threat to their security* to have to share with the offender their inner most feelings and fears. Many victims fear reprisals by the offender for anything they may say that could be construed as limiting the offender's chances for parole. As a result, many indicated they will either not use the opportunity to make a statement to the Board or censor themselves. The system needs to recognize that information sharing with the offender will be a barrier to victims submitting statements.
- It was stressed that training of NPB members in victims' issues will be essential to their understanding victim concerns.
- Victims need reasonable advance warning of hearings; they need time to prepare.
- Waiver of parole hearings cause stress to victims and should not be allowed; or, if allowed, the offender should be penalized, especially for last minute cancellations (for example, by having to wait at least six months to reschedule a hearing).
- A support person should be able to read the statement if the victim cannot. Also, a statement through video or audiotape should be allowed in lieu of an in-person reading.
- With regard to the statement itself, some victims indicated a need for guidance about how to present a statement (do's and don'ts).
- Victims want to be allowed to speak about the impact since the offence – not only since the conviction. Also, victims want to make statements about conditions of release.
- The victims desire to read a prepared statement should not be considered vengeful; it is a means to share vital information about the offender.

- There was no consistent message with respect to the age at which children should be allowed to attend a hearing and present a statement. Some participants indicated that age 16 should be the limit, while others felt that if a 14 year-old can read an impact statement at sentencing, it should be the same age for parole hearings. Many participants felt the assessment of a child's capacity and readiness to participate should be at the discretion of the guardian.

Other views about the parole and release processes expressed often by victims during the consultations

- "Parole should be earned – there should be no statutory release."
- "Parole should not be given in cases of violent offences."
- "Offenders should be obliged to take all treatment programs offered to them or penalized accordingly (not allowed to be put on parole)".
- "Even if they are a "model" inside, the Parole Board should not interpret that to mean that they will be a model outside."
- "Offenders should get restraining orders upon release."
- "Offenders should be supervised upon release – always ."
- "Parole Board should not consider victim-offender mediation as a factor in a parole decision."
- "Parole should start after the full sentence has been served."
- "Victims should have recourse re: a NPB decision."
- Victims want "truth in sentencing" (25 years should be 25 years). Many victims indicated that they were shocked when told about conditional release programs and how soon after sentencing some offenders could return to the community.

Theme 3 – Proposed National Office for Victims

By and large, victims were not "attached" to the mechanism of a national office per se; however, they did have strong views regarding the services they need. Victims did not care as much about the concept of a national office as they did about timely service and information, regardless of where these services originate. In short, victims want a National office to ensure:

- that they receive complete, accessible, and timely information;

- that information is user-friendly and that it is provided by trained dedicated and professional staff;
- that information and support services are delivered in a manner that demonstrates respect for victims;
- that victims are referred to counselling and other relevant services;
- national standards regarding victims issues, including professional standards for those working with victims (e.g., victim counsellors, grief counsellors);
- an advocacy function, with influence to recommend policy/legislative change;
- that their complaints are resolved.

Victims stressed that a national office should have a clear mandate. It should not duplicate the services offered at the community or provincial levels, nor duplicate the role of Justice Canada's Policy Centre for Victim Issues. Victims indicated that the office should be integrated with existing services yet independent from CSC and NPB. Victims indicated that a future National Office should be small. They clearly indicated a preference for allocating resources in a manner that would improve services close to them.

Role of a National Office and Services It Could Provide

Outreach and Information Function:

- The office should be proactive in contacting the victims; it should be given the names of victims immediately and follow victims throughout the whole process; it should hold a "victim file" and be able to track the victims and the services they have received;
- it should be the central location for information;
- it should co-ordinate information from all parts of the system to help victims understand and work with the system;
- it should produce and disseminate information materials (written and in other media such as videos);
- it should provide information to victims on the offender who harmed them (transfers, rehabilitation programs, parole hearings, conditions of release, etc.);
- it should offer a 1-800 number and a Website for victims;
- it should feed the community offices in each jurisdiction with up-to-date and relevant information.

Networking and Support Function:

- The office should provide referral and counselling services;
- it should ensure continuity with the victims at the various stages of the process including after offender is released;
- it could refer victims to the CSC institutional "victim co-ordinators" or NPB regional staff.

Policy Function:

- The office should collect intelligence about needs of victims and how the system is working for them;
- it should use this intelligence to have input in any new policies or legislation that will directly or indirectly impact on victims;
- it should be involved in research and on-going monitoring, and have the capacity to evaluate recent system changes;
- it should have a federal role in setting national and provincial standards re: victims issues, including criteria for mediation / reconciliation;
- it should develop professional standards for those working with victims (e.g., victim counsellors, grief counsellors).

Advocacy Role:

- The office should be the premier defender of victims rights.

Education Role:

- The office should train the different players in the system about victims' issues ;
- it should train people to be victim advocates.

Investigation Function:

- The office should have the power to investigate victims' complaints and resolve them;
- it should have an Ombudsman role (like the Correctional Investigator) to deal with violation of rights.

Characteristics of a National Office:

Victims provided strong messages with regard to **how** they want to receive services. In particular, victims want the office staffed with compassionate, understanding, victim-centred, fulltime dedicated staff. They want the office to be accessible – i.e., it must have reasonable hours for national service. They want an office that is flexible, adaptable and capable of serving many types of victims (aboriginal, different cultures and languages, people with disabilities or who are challenged in any way, etc.). Some participants suggested that the office should be arms length from CSC and NPB; possibly reporting directly to Parliament.

Current Status and Next Steps:

On May 9, 2001, the Solicitor General announced that effective July 2001, victims of crime will have the opportunity to read a prepared statement at National Parole Board hearings. Consistent with the views raised during consultations with victims, NPB developed a policy that offers victims a choice regarding when they would like to present their statement during the hearing. Victims can also choose whether they want to make their presentation orally and in person or on audio or videotape. All victims registered with CSC or NPB to receive information about the offender that harmed them will be informed in writing of this new entitlement. Further information pertaining to victims reading a statement at NPB hearings is available on the NPB website (www.npb-cnlc.gc.ca) or by contacting NPB regional offices.

Further policy and legislative changes discussed during the consultation including: expanding the type of the information that can be provided to victims; providing access to the taped record of an NPB hearing; refining strategies to prevent unwanted communications from offenders; and, establishing a national CSC/NPB victims' information and complaints office are under development. The introduction of legislation to implement these amendments is a priority for the Solicitor General.

It should be noted that many of the recommendations received during the consultation process go beyond the mandate of the Solicitor General of Canada. Some of the recommendations fall under the purview of the Department of Justice Canada. Officials from the Department of Justice Policy Centre for Victim Issues were partners in the consultation process and have taken note of the areas of concern under the responsibility of that Department. Many other recommendations received during the consultation relate to policing services or the court process, still others fall under the authority of provincial and territorial victim services.

Given the various levels of jurisdiction involved with the issues raised in this report, the Department of the Solicitor General Canada is committed to sharing these results broadly. Officials from the Department of the Solicitor General will use existing federal/provincial/territorial fora to disseminate these result to police, Crowns and the judiciary. Planning is underway for officials to meet with provincial and territorial Directors of Victim Services to report on findings and explore opportunities to work co-operatively to respond to concerns raised by victims.

Victims told us clearly that they want a more seamless delivery of services from the time the crime is committed through to the moment that the offender is no longer under sentence. It is hoped that the findings of this consultation process, the follow-up with other partners in the criminal justice system and a continued open dialogue with victims will go a long way towards improving the service that is provided to victims.

A WORK IN PROGRESS:
The *Corrections and Conditional Release Act*
Sub-committee on Corrections and
Conditional Release Act
of the
Standing Committee on
Justice and Human Rights
Paul DeVillers, M.P.
Chair
May 2000

CHAPTER 8:
VICTIMS' RIGHTS

8.1 Since the early 1980s, there have been numerous policy and legislative developments with respect to the rights and entitlements of victims. Most importantly, the *Criminal Code* was amended by Parliament in 1989 to allow for victim impact statements, victim fine surcharges, and to improve restitution and compensation measures. There have been other amendments to the *Code* and the *Young Offenders Act* since then. In adopting the *Corrections and Conditional Release Act* in 1992, Parliament for the first time clearly allowed legislatively for victim participation in the corrections and conditional release process.

8.2 In October 1998, the standing committee tabled its fourteenth report entitled *Victims' Rights - A Voice, Not A Veto* containing 17 recommendations. The standing committee proposed the adoption of a victims strategy, the establishment of an office for victims of crime, and recommended a number of changes to the *Criminal Code* and the *Corrections and Conditional Release Act* to be included in an omnibus bill containing a preamble setting out Parliament's legislative policy intention. The government's response to the standing committee's report in December 1998 was followed by the adoption by Parliament in June 1999 of Bill C-79, which contained a number of amendments to the *Criminal Code*. Neither the government response nor the subsequent legislation dealt with the Act, and further initiatives were left in abeyance, pending the report of the Sub-committee. The standing committee's report provides the point of departure for the Sub-committee's consideration of victims' issues. The Sub-committee reconsidered each of its recommendations for changes to the Act; however, this chapter also deals with other issues not addressed by the standing committee.

8.3 The Act deals with victims' concerns in several ways. First of all, Part I and Part II of the Act both contain definitions of who victims are. Secondly, the Act contains provisions with respect to offender information that can be received by victims from the Correctional Service and the Parole Board, and offender information they can provide to these agencies. Thirdly, the Act deals with the presence of observers, including victims, at Parole Board hearings.

8.4 As the standing committee said in its 1998 report, generally the needs of victims are not complicated. They want information about the corrections and conditional release system and the progress of the case in which they are involuntarily involved. They wish their voices to be heard at different stages of the corrections and conditional release process. They want redress where these rights are not respected. These issues are addressed in this chapter.

8.5 The Sub-committee believes the rights and needs of victims can be effectively addressed within the corrections and conditional release system without compromising or weakening its fairness or effectiveness. The Canadian Criminal Justice Association offers the following advice to the Sub-committee, which it follows in this chapter:

> Reasonable steps should be taken to accommodate the reasonable and legitimate demands of victims. What is most important is ensuring that the role of the victim does not launch another adversarial process, that the rights and interests of all parties are respected and that there is no opportunity for vengeance to become an influencing factor. Adjustments to current practice would be required, but, as usual, the system will manage to adjust.[103]

RECEIVING OFFENDER INFORMATION

8.6 Section 26 and section 142 of the Act deal with the provision, by the Correctional Service and Parole Board respectively, of offender information to victims, as defined by the Act. Both provisions deal with information that must be provided to victims or their families, on request. They also deal with information that may be provided to victims, on request, if the interest of the victim clearly outweighs the invasion of the offender's privacy resulting from the disclosure.

8.7 The following offender information must be provided to victims or their families on request:

- the offender's name;
- the offence for which the offender has been convicted;
- the court where the offender was convicted;
- the date the offender began to serve his sentence;
- the length of the sentence; and
- temporary absence, day parole, and full parole eligibility and review dates.

8.8 The following offender information may be provided to the victim or their family on request:

- the offender's age;
- the penitentiary where the sentence is being served;
- the date of release on temporary absence, work release, day parole, full parole, or statutory release;
- the date of a detention hearing;
- the conditions of temporary absence, work release, day parole, full parole, or statutory release;
- the destination of an offender on temporary absence, work release, day parole, full parole, or statutory release, and whether the offender will be in the vicinity of the victim while travelling to the destination;
- whether the offender is in custody, and if not, why not; and
- whether the offender has appealed a Parole Board decision (National Parole Board only).

8.9 There is a clear distinction between the two classes of offender information to be provided to victims or their families on request. The first category that must be provided to a victim consists of information that is largely already in the public domain and is available within other parts of the criminal justice system, especially in the form of criminal court records. Such information as the date a sentence commences, or the eligibility or review dates for various types of conditional release can be calculated based on publicly available information, and is a minimum impairment, if any, of an offender's privacy.

8.10 The second category that may be provided to a victim or their family on request is largely not in the public domain, and because it provides details of the management of an offender's sentence, is an infringement of privacy rights protected by the *Privacy Act*.[104] For these reasons, this type of information can only be provided to a victim after the responsible authority has applied the statutory test of balancing the interests of the victim against the privacy of the offender.

8.11 As indicated earlier in this chapter, one of the requests made by victims and those acting on their behalf is for more information about the case of the offender with whom they are involuntarily involved. This information on the management of the offender's sentence does two things. It allows victims to track the sentence and have a minimum sense of security with regard to where the offender is serving his sentence. It also allows the victim to determine whether they will be providing information to corrections and conditional release authorities about the impact on them of the offender's criminal act.

8.12 In urging that victims be provided with more offender information, Victims of Violence made the following argument:

> The offender's right to privacy prevents the victim from being kept informed as to whether the offender, for instance, is partaking in anger management courses or if he has been involved in violent acts within the prison. Many victims are related to the offender in their case and, upon release, the offender may come into contact with the victim and the victim's family. Should the family not have the right to know? There seems to be great secrecy surrounding the offender's conduct in prison even though this information could possibly benefit the victim.[105]

8.13 Victims are concerned about the level of risk an offender represents to themselves and to the community resulting from any form of conditional release. They believe they can measure that risk and make any adjustments they feel necessary if they have access to more information about the management of the offender's sentence than is already available to them. To address this issue, the Canadian Resource Centre for Victims of Crime has submitted to the Sub-committee that:

> There is certain information that victims would like to have access to which is currently prohibited by law, such as: information on programs the offender has taken to address his problems and the success of these programs. If the victim gets a sense that the offender is taking genuine steps to improve himself, then there might not be such fear or concern when he is released.[106]

8.14 In the same vein, the Ministry of the Attorney General of Ontario Office for Victims of Crime made the following recommendation:

> ...Section 26 of the CCRA should be reviewed to assess what additional information should be supplied to victims but while some personal offender information should be protected, institutional conduct or activity relevant to risk should be released.[107]

8.15 After reviewing these arguments and others, the Sub-committee has concluded that the Act should be amended to allow for the provision of more offender information to victims requesting it. This information should relate to the management of the offender's sentence by corrections and conditional release authorities. More particularly, this additional information should allow the victim to have a sense of what the offender has done to address criminogenic factors while incarcerated. It should also allow the victim to have a sense of the offender's likelihood of reoffending and to take any necessary steps to cope with it.

8.16 The Sub-committee believes victims should have access to information about the offender's participation in programs, the offender's conduct while incarcerated, and the offender's reincarceration for having committed a new offence while on any form of conditional release.

8.17 However, because this type of information is invasive of the offender's privacy rights, the Sub-committee believes it should only be made available to the requesting victim after a privacy balancing test has been applied by the responsible authority. As well, because some of this information may be detailed and complex, it should be made available to victims or their families in a form adequate to assist them, while being minimally invasive of the offender's privacy rights.

RECOMMENDATION 36

The Sub-committee recommends that paragraphs 26(1)(*b*) and 142(1)(*b*) of the *Corrections and Conditional Release Act* be amended to allow for the provision to victims, as defined in the Act, of offender information related to offender program participation, offender institutional conduct, and new offences committed by a conditionally released offender resulting in reincarceration.

8.18 Subparagraph 26(1)(*b*)(*ii*) of the Act allows the Correctional Service to provide a victim with information as to the penitentiary in which a sentence is being served. This provision was dealt with indirectly in part by recommendation 16 of the standing committee's 1998 report on victims' rights. It was recommended, among other things, that the Act be amended to require the Correctional Service to notify victims of anticipated offender transfers.

8.19 The issue of offender transfer from one penitentiary to another, among other matters, was addressed by Rosalie Turcotte for CAVEAT BC in her discussion paper entitled *Openness and Accountability Within the Correctional Service of Canada: A Time for Change*. In urging that section 26 be amended, she makes the following argument:

> Legislation should be created which would require CSC to advise and seek out the victims' views, prior to the decision being made, whenever a transfer is being contemplated by CSC in the routine administration of an offender's sentence.[108]

8.20 She goes on to recommend that subparagraph 26(1)(*b*)(*ii*) be amended to add the words `planned to be served,' so as to require the Correctional Service to advise a victim or family members of a transfer before it is effected. In her view, this would bring this development to the victim's attention and allow for the provision by them of information not in the offender's file that may be relevant to the institutional transfer decision.

8.21 Because the Act does not at the present time clearly allow for the provision of institutional transfer information to victims or family members before the actual transfer takes place, the Sub-committee agrees with this recommendation. Although the time within which transfers are effected is in most instances too compressed to allow for the provision of new information, this recommended amendment would at least provide the victim with notice of a planned, anticipated, or scheduled inmate transfer.

RECOMMENDATION 37

The Sub-committee recommends that subparagraph 26(1)(*b*)(*ii*) of the *Corrections and Conditional Release Act* be amended to allow for the Correctional Service of Canada to advise victims (as defined in the Act) in a timely manner, and wherever possible in advance, of the planned, anticipated, or scheduled routine transfer of inmates.

8.22 Recommendation 14 of the standing committee's 1998 victims' report proposed that the Act be amended to facilitate victim access to audiotapes or transcripts of Parole Board hearings by making them available for consultation purposes. The purpose of this recommendation was to make offender information available to victims unable to attend a particular parole or detention hearing. As well, it would have the effect of opening up the corrections and conditional release system still more to Canadians.

8.23 The Parole Board does not at the present time produce transcripts of its hearings, although they are recorded on audiotape. To require the Parole Board to transcribe these audiotapes would represent a significant expenditure and delay victim access to the information revealed during a hearing. The Sub-committee therefore adopts standing committee recommendation 14 as its own, making it only applicable to audiotapes.

RECOMMENDATION 38

The Sub-committee recommends that the *Corrections and Conditional Release Act* be amended to facilitate victim access, for consultation purposes at Correctional Service or Parole Board offices, to audiotape recordings of Parole Board hearings.

PROVIDING VICTIM INFORMATION

8.24 Section 140 of the Act allows for the presence of observers at Parole Board hearings. They have the right to attend, but not to participate in, these proceedings. Victims, as defined in the Act, are allowed to attend hearings as observers. The file of any offender appearing before the Parole Board will usually contain the victim impact statement and other sentencing court documents, as well as any other information provided by the victim concerning the impact of the offence on them.

8.25 Many victims and victims groups believe this is not adequate. They argue that victims should be able to participate directly and fully in Parole Board hearings. The standing committee dealt with this issue in recommendation 15 of its October 1998 victims' report. At that time, it recommended that the Act be amended to provide victims with a presumptive right to be present at Parole Board hearings and to read an updated victim impact statement, or to provide one by way of audiotape or videotape.

8.26 Similar recommendations were made to the Sub-committee by the Canadian Police Association,[109] the Ministry of the Attorney General of Ontario Office for Victims of Crime,[110] and the Canadian Resource Centre for Victims of Crime.[111] The Sub-committee agrees with these recommendations and with the position taken by the standing committee. It also wants to add several elements to the standing committee's recommendation.

8.27 The Canadian Criminal Justice Association, in reporting the views of a victim organization, offers the following cautionary note:

> ... hearings should not become a duplication of the trial and the participation of the victim should not become an adversarial process. That is not to be the objective, nor would it be a proper way of administering justice. Victims should be invited to comment on specific points:
>
> 1. Describe the impact of the offence on them.
> 2. Express their fear and apprehensions relative to a potential release.
> 3. Request that specific conditions be imposed to enhance their safety.[112]

8.28 The Sub-committee agrees with and adopts the sentiment of this caution as its own. Any statement presented to a Parole Board hearing in whatever form it takes should contain information dealing with issues arising since the offender was convicted. Among other matters, such a statement could deal with the continuing impact of the offence on the victim, any personal safety concerns the victim may have with regard to the offender, and any conditions the victim may believe should be applied to any form of conditional release. The victim should not comment on the sentence imposed by the court or on whether conditional release should be granted to the offender.

8.29 The Parole Board, in its July 1999 response to the Sub-committee's written questions, indicated that it was developing a comprehensive action plan in response to the standing committee's recommendation 15. In addition to establishing victim application processes, criteria for victim participation, and offender information-sharing requirements, the Parole Board's action plan has also begun to elaborate a process for conducting the hearing itself. Under the proposed process, the victim will read his statement at the beginning of the hearing, before the offender interview itself takes place. If a victim statement is to be presented on audiotape or videotape, it will take place at that same point. After this has occurred, the offender interview by Parole Board members will then take place, and the victim will be able to remain as an observer.

8.30 The Parole Board is to be commended for beginning to develop an action plan for implementation of the standing committee's recommendation. The Parole Board does, however, express some concern about the potential number of victims who will want to participate actively in its hearings. There are two definitions in the Act of victims who may receive offender information. The first is contained in section 2 and section 99 of

the Act that define a victim as the person suffering the consequences of the offence or, in case of death, a spouse or relative of that person. The second definition is contained in subsection 26(3) and subsection 142(3) of the Act. They define a victim as a person suffering physical or emotional harm at the hands of the offender, whether or not there has been a prosecution or conviction, so long as a criminal complaint was made or an information was laid under the *Criminal Code*.

8.31 The Sub-committee shares the Parole Board's concern. It believes victim participation in the Parole Board process should be enriched. But it should be done in such a way that it does not unduly disrupt the inquisitorial process already in place. A victim, as defined in section 2 and section 99 of the Act, should be presumptively permitted to read their statement in person, or have it presented in audiotape or videotape form, at the beginning of a Parole Board hearing. This victim has suffered the consequences of the offence for which the offender has been convicted, and has a direct interest in his conditional release. This does not prevent other victims, more particularly those defined in subsection 26(3) and subsection 142(3) of the Act, from submitting victim impact information in other forms and at other times to corrections and conditional release authorities. They will also still be able to attend Parole Board hearings as observers.

8.32 Victim presentations to Parole Board hearings are meant to communicate directly their concerns about an offender's release and the impact of the offence since conviction. This is done most effectively by victims themselves communicating this information directly to Parole Board members. To allow intermediaries or representatives to communicate this information on behalf of victims may cause hearings to become more complex and to bog down, leading to delays in decision making.

RECOMMENDATION 39

The Sub-committee recommends that the *Corrections and Conditional Release Act* be amended to allow victims, as defined in section 2 and section 99, to presumptively attend and personally read statements, at the beginning of Parole Board hearings, that set out the impact of the offence on them since the offender's conviction, or any concerns they have about the conditions of any release. Such victims should also be able to present their statements on audiotape or videotape.

UNWANTED COMMUNICATIONS FROM OFFENDERS

8.33 Victims and organizations representing them have identified unwanted communications from offenders as a source of fear and distress. It takes the form of telephone calls, mail and communication through third parties. Although it may not occur that frequently, when it does it has a disturbing effect on victims and those close to them.

8.34 The standing committee dealt with this issue at recommendation 17 of its report, and described initiatives taken by corrections and conditional release authorities. More particularly, section 95 of the *Corrections and Conditional Release Regulations* permits a penitentiary warden to prohibit an inmate from communicating by mail or telephone with any person, if the safety of any person would be jeopardized, or the recipient or intended recipient requests in writing that they not receive any inmate communications.

8.35 At that time, the standing committee urged the Solicitor General to take further steps to prevent unwanted communications from inmates in federal correctional institutions. Both the Ministry of the Attorney General of Ontario Office for Victims of Crime and the Canadian Resource Centre for Victims of Crime have made proposals on this issue to the Sub-committee. The Office for Victims of Crime recommended that the Solicitor General direct both the Correctional Service and the Parole Board to take administrative measures, including insertion of notice of offender non-contact remedies, into all victim publications and communications.[113] The Resource Centre for Victims of Crime recommended that section 95 of the Regulations be amended to remove any discretion wardens may have in prohibiting unwanted inmate contact with victims. They also urged better monitoring of inmate telephone calls.[114]

8.36 The Sub-committee welcomes these recommendations as presenting concrete, practical options for consideration. However, the Sub-committee believes a more comprehensive approach to this issue is required. The frequency of unwanted inmate communication and the means by which it happens must be determined before effective counter measures can be developed. Therefore a strengthened version of the standing committee's recommendation is preferred as providing a more comprehensive approach to this issue.

RECOMMENDATION 40

The Sub-committee recommends that the Solicitor General of Canada, in conjunction with the Correctional Service of Canada and the National Parole Board, develop a comprehensive strategy to prevent any unwanted communications from offenders in federal correctional institutions, especially with victims.

VICTIMS' INFORMATION AND COMPLAINTS OFFICE

8.37 Since Parliament adopted the *Corrections and Conditional Release Act* in 1992, both the Correctional Service and the Parole Board have undertaken a number of initiatives to provide victims with case-specific and general information. They have also engaged in a number of outreach and public education activities including, among others, the publication of pamphlets, fact sheets, and newspaper inserts.

8.38 The National Parole Board operates toll-free telephone lines in most of its regions. It also operates a decision registry that makes its conditional release decisions available to victims and other interested persons, and facilitates the attendance of observers, including victims, at its hearings. Moreover, the Parole Board has appointed a community liaison officer at each of its regional offices, to assist in providing victims with services and information to which they are entitled under the Act. The Correctional Service has appointed victim liaison coordinators at each of its regional offices, community parole offices, and correctional institutions. In both cases, these functions are performed by Correctional Service and Parole Board employees in addition to other daily responsibilities. The Correctional Service and the Parole Board jointly provide victims with one-stop services in the Ontario and Pacific regions out of Board offices, where all offender files are located.

8.39 Community liaison officers and victim liaison coordinators perform the following core duties, among others:

- receive requests for information from victims;
- obtain information from police and other sources to ascertain victim status;
- inform victims in writing of their status and provide information;
- contact victims when significant developments occur;
- maintain information regarding victim contacts;
- ensure relevant information provided by victims is forwarded to decision-makers;
- refer victims in need of counselling and other services to appropriate sources; and
- provide victims with other sources of information such as the Parole Board Decision Registry and access to Parole Board hearings as observers.[115]

8.40 A number of victims and organizations representing their interests have told the Sub-committee that even though the Correctional Service and Parole Board have put these services into place, they do not always get satisfaction. They say they cannot always contact the right person within these agencies who can provide them with accurate, up-to-date, case-specific or general victim information. They also complain about getting different, and at times conflicting, offender information they have requested and to which they are entitled. They also feel they are not always treated respectfully by the persons with whom they have to deal. At times, victims' or their families' interests are not fully taken into account, nor are they adequately consulted by Correctional Service or Parole Board boards of investigation reviewing the circumstances of corrections and conditional release system breakdowns, with tragic consequences.[116]

8.41 Finally, victims believe they do not have an independent, disinterested office or authority to which they can have recourse to effectively deal with their complaints. This point was made by the Canadian Resource Centre for Victims of Crime when it said:

> Victims have no Correctional Investigator or any equivalent if they feel that their rights have been ignored or violated. There is no official office where victims can go if they have concerns/complaints about issues where they feel they have been mistreated or are not getting access to the information they deserve.[117]

8.42 A number of organizations making submissions to the Sub-committee agreed with this submission and made proposals for dealing with the issues it addresses. For example, the Canadian Police Association recommended that the Office of the Correctional Investigator be expanded or a parallel entity be established.[118] The Ministry of the Attorney General of Ontario Office for Victims of Crime proposed that the Office of the Correctional Investigator be expanded to also receive victims' and correctional staff's complaints about the National Parole Board and provincial parole boards.[119] Victims of Violence,[120] Mothers Against Drunk Driving,[121] and the Canadian Resource Centre for Victims of Crime[122] proposed that the Act be amended to provide for the establishment of a victims' ombudsman office, equivalent to that of the Correctional Investigator.

8.43 The Sub-committee seriously considered each of these alternative proposals, and others, before making its findings and developing its recommendations. The Correctional Service and the Parole Board have taken substantial steps since 1992 to meet the needs and requirements of victims, their families, and those close to them. But still more has to be done.

8.44 Because the corrections and conditional release system is complex, victims and their families are at times confronted by an informational maze to which they are unable to find the entry point. They first have to determine what their rights or entitlements are. Once this is found out, they have to then determine whether the Correctional Service or the Parole Board is where they have to go. Finally, they have to figure out whether they have to go to a regional office, a community parole office, or a correctional institution to get the offender information to which they are entitled. If victims or their families are dissatisfied at any point in this maze, they have no outside complaint body at their disposal to provide assistance.

8.45 If a victim or family member is not satisfied with the conditional release information received from the Parole Board Decision Registry, there is no established complaints mechanism to which they have access. If a victim or family member is dissatisfied with the treatment received when attending a Parole Board hearing as an observer, there is no independent mechanism in place to which that person has access. The same applies to victims denied observer status who are unhappy with the reason given for their exclusion. Victims and family members unhappy with the information from, or the consultation by, boards of investigation have no complaints mechanism open to them.

8.46 After examining all of these issues, the Sub-committee has concluded that victims have identified two needs. The first of these needs is for a clearly identified entry point for access to information to which they are entitled. This is especially important where there are several possible sources within the Correctional Service and the Parole Board where this information can be obtained. This access point could be available to obtain the required victim information directly or to direct the victim to the source in the corrections and conditional release system where it can be obtained.

8.47 The second need identified by victims and those representing them is for an independent mechanism that can receive, investigate and resolve complaints they have about their contacts with the Correctional Service and the Parole Board. This mechanism would not be restricted to addressing individual complaints, but would also have to be able to conduct system-wide reviews when necessary.

8.48 The Sub-committee is convinced that such an independent information and complaints mechanism is required, but does not believe it needs all the powers and resources accorded to the Correctional Investigator as a specialist ombudsman office. The Sub-committee is convinced, however, that the informational and complaints needs of victims and their families for timely assistance can be met by amending the Act to add part IV to it, establishing the victims' information and complaints office.

8.49 This office should be a supplementary source of victim information, building upon, not replacing, what the Correctional Service and Parole Board have put in place since 1992. It should both provide victims with direct access to information and indicate where in the corrections and conditional release system they can find it. It should independently investigate, resolve and report upon complaints it receives from victims, their families and those close to them. The office should not be restricted to investigating individual complaints, but should also be enabled to address the system-wide context for victim concerns.

8.50 Its jurisdiction, however, should be restricted to information and complaints about the federal corrections and conditional release system, leaving other matters such as provincial and territorial parole and corrections, and police and prosecution responsibilities, to other levels of government.

8.51 The proposed victims information and complaints office, as well as the Correctional Investigator (recommended elsewhere in this report), should, in the Sub-committee's view, be accountable to both the Solicitor General and Parliament. This can be done by having its special and annual reports tabled simultaneously with the minister and in both Houses of Parliament.

8.52 The Sub-committee believes that a thorough consideration of the office's special and annual reports will be encouraged if they contain Correctional Service and Parole Board reaction to its findings, conclusions and recommendations. Elsewhere in this report, the Sub-committee has recommended that section 195 of the Act be amended to require that the Correctional Investigator's special and annual reports contain the Correctional Service's comments, not just a summary of them prepared by the Correctional Investigator. The Sub-committee believes a parallel recommendation should apply to the proposed victims information and complaints office.

8.53 Finally, for accountability to have real meaning, there has to be assurance that special and annual reports receive parliamentary consideration. At the present time, section 192 and section 193 require the tabling in each House of Parliament of the Correctional Investigator's special and annual reports. They are then referred, under the standing orders of the House of Commons, to the appropriate standing committee for consideration. There is, however, no requirement that a standing committee actually review any such report. Standing committees are masters of their own agendas and work plans; the House only rarely directs their work. The Sub-committee has considered this issue elsewhere in this report where, in dealing with the Office of the Correctional Investigator, it has recommended that the Act be amended to require that its reports be referred to the relevant standing committee of the House of Commons for consideration. The Sub-committee believes the same recommendation should also apply to its proposed victims information and complaints office.

RECOMMENDATION 41

The Sub-committee recommends that:

(a) the *Corrections and Conditional Release Act* be amended by adding part IV to establish the victims' information and complaints office, to have jurisdiction over victim-related activities of both the Correctional Service of Canada and the National Parole Board;

(b) this office be empowered to both provide information to victims as defined in the Act and to receive, investigate, and resolve individual and system-wide victim complaints; and

(c) the office be empowered to table its special and annual reports containing Correctional Service and Parole Board comments on its findings and recommendations, simultaneously with the Solicitor General of Canada and Parliament. The Act should provide for the referral for consideration of such special and annual reports to the appropriate standing committee of the House of Commons.

103# Brief, p. 19.
104# R.S.C. 1985, c. P-21, as amended.
105# Brief, p. 2.
106# Brief, p. 7.
107# Brief, p. 5.
108# Brief, p. 6.
109# Brief, p. 12.
110# Brief, p. 5.
111# Brief, p. 16.
112# Brief, p. 18.
113# Brief, p. 8.
114# Brief, p. 16
115# Solicitor General, Working Group Studying the Provisions and Operation of the *Corrections and Conditional Release Act*, *Provisions Relating to Victims*, February 1998, p. 18-19.
116# July 19, 1999 letter to the Sub-committee from Steve Sullivan, President, Canadian Resource Centre for Victims of Crime.
117# Brief, p. 11.
118# Brief, p. 12.
119# Brief, p. 7.
120# Brief, p. 3
121# Brief, p. 3.
122# Brief, p. 9-13.

Annex B

RESPONSE TO THE REPORT OF THE SUB-COMMITTEE ON *CORRECTIONS AND CONDITIONAL RELEASE ACT* OF THE STANDING COMMITTEE ON JUSTICE AND HUMAN RIGHTS: A WORK IN PROGRESS: THE *CORRECTIONS AND CONDITIONAL RELEASE ACT*

NOVEMBER 2000 (revised)

VICTIMS' RIGHTS

The movement to provide more inclusive processes for victims continues to gain momentum in Canada. In this context, the Standing Committee report, "Victims' Rights - A Voice - Not a Veto", addressed the importance of greater involvement by victims in the corrections and conditional release systems. The Government of Canada is now committed to taking further steps to address the concerns of victims and is currently engaged in a variety of efforts to move towards a more comprehensive strategy and relationship with victims. Within the Ministry of the Solicitor General, considerable advances have been made to recognize and respond to the needs of victims, particularly since the implementation of the *Corrections and Conditional Release Act.*

The Correctional Service of Canada and the National Parole Board have developed a number of services and initiatives to assist victims. Both agencies provide information to victims as stipulated in the *Corrections and Conditional Release Act* through Victim Liaison Co-ordinators in all CSC institutions and parole offices, and National Parole Board Regional Community Liaison Officers. CSC and NPB operate joint Victims Units in the Ontario and Pacific regions, and share a national data base to provide timely information exchange. Victims are allowed to attend National Parole Board hearings as observers, and to access NPB decisions through a decision registry that, by providing the reasons for decisions, serves as a source of additional information about the offender who harmed them. CSC has experience with victim-offender mediation services and supports such restorative approaches when appropriate. In addition, both agencies have continued to learn from victims and their advocates through consultations, and joint educational initiatives with victims. Victim sensitivity training for CSC and NPB employees and publications directed to victims have been developed. CSC and NPB also liaise with provincial victim service providers.

In order to build on progress to date, the Ministry recognizes the need for development of a comprehensive strategy based on consultation and involvement of all relevant stakeholders with particular emphasis on victims and their advocates. The strategy must provide balance, addressing the respective needs, concerns, and privacy rights of both victims and offenders.

The strategy must also take into account that the Ministry through its agencies is not mandated to be the sole or primary service provider to victims. Rather the Correctional Service of Canada and the National Parole Board are key partners with other levels of government and community based groups who must work collaboratively to co-ordinate and provide improved information and services for victims.

Victims have told the government that what they want is more information, more access to information earlier in the process, more opportunities to be heard, and more opportunities to provide information. All these things can best be achieved with an approach that seeks to understand and address the underlying needs that create these requests and interests. The underpinning of the Government' s strategy will be to endorse an open, citizen-centered approach that begins at the first opportunity that the Government has, through its agencies, to be of assistance to the victim and to promote, with the general public, understanding of our mandate.

The Government is committed to exploring a delivery structure that uses a co-ordinated approach through both NPB and CSC, giving both clarity and focus to the concerns and needs of victims. The development, design and operation of this structure will be guided by the strategy, and will consider the views of, and links to, relevant stakeholders and partners. There is broad support for consultations with victims and victims' groups with respect to the effectiveness of implementation of any new initiatives.

The Government also recognizes that restorative justice is an emerging approach in which some victims have a significant interest and where their views must be part of the consultative process. Both CSC and NPB are looking into the potential for initiatives that would contribute to community healing for all parties and to enhanced safety achieved through a more balanced approach to the needs of victims, offenders and the community. A criminal justice system that is more inclusive, accountable, reparative and collaborative would continue to evolve. The responses to the recommendations in this Chapter are in keeping with the strategic direction described earlier.

RECOMMENDATION 36

The Sub-committee recommends that paragraphs 26(1)(*b*) and 142(1)(*b*) of the *Corrections and Conditional Release Act* be amended to allow for the provision to victims, as defined in the Act, of offender information related to offender program participation, offender institutional conduct, and new offences committed by a conditionally released offender resulting in reincarceration.

Response: Action to be taken

The Government recognizes the desire of some victims to receive additional information about the offender who harmed them and accepts the principles underlying this recommendation. A number of measures to provide victims with additional information will be pursued including:

- providing information to victims about new offences committed by a conditionally released offender resulting in federal reincarceration;
- providing victims with information and the reasons for transfer of the offender who harmed them and, where the transfer will place the offender in a minimum security institution, advance notification of the transfer wherever possible;
- providing access, for consultation purposes, to audiotape recordings of National Parole Board hearings. Information regarding the offender's conduct and participation in programs will be available through this medium; and
- expanding the ability to communicate more directly and effectively with victims of crime, and providing information to victims through creation of a national CSC/NPB Victim Unit and expanding regional services within their respective mandates.

However, the Government takes note of the concerns expressed in *Victims' Rights - A Voice - Not a Veto* that releasing information about offenders' program participation throughout the sentence could result in an inordinate loss of privacy that could run the risk of infringing the Charter of Rights. It is believed that providing additional information about transfers will be indicative of the offender's institutional conduct and the progress, or lack thereof, he or she may be making, is relevant to risk assessment, and would be a specific and defined expansion of releasable information.

With respect to the final part of this recommendation, the Government accepts the recommendation of the Committee that all new offences committed by a conditionally released offender resulting in federal reincarceration be provided to victims.

Victims may now be notified whether or not an offender is in custody and in addition would be told about the offences resulting in federal reincarceration. However, in some cases, offenders commit an offence while on conditional release but may only be convicted after they have reached warrant expiry date. Such information is not provided to CSC if the offender receives a provincial sentence. As mentioned in the preamble to this Chapter, the Government is committed to working collaboratively with victims, victims' advocacy groups, and other levels of government to ensure, as far as possible, a seamless service delivery for victims. This area will therefore be further explored within those venues.

Finally, it should be noted that section 8(2)(m) of the *Privacy Act* permits the release of personal information in the public interest based on specific criteria. This option is available to the Commissioner of Corrections and the Chairperson of the National Parole Board when the public interest clearly outweighs the loss of privacy, for example, when the victim may be considered to be at risk from the offender.

RECOMMENDATION 37

The Sub-committee recommends that subparagraph 26(1)(*b*)(ii) of the *Corrections and Conditional Release Act* be amended to allow for the Correctional Service of Canada to advise victims (as defined in the Act) in a timely manner, and wherever possible in advance, of the planned, anticipated, or scheduled routine transfer of inmates.

Response: Action to be taken

The Correctional Service of Canada recognizes the interest of some victims in transfers of offenders, and in particular transfers which could place the offender in the vicinity of the victim and in a situation where he or she could have access to the community. Each year, offenders make thousands of applications for transfer and CSC makes thousands of transfer decisions. In addition, anticipated decisions may be subject to change. Full implementation of this recommendation would be confusing and of limited utility to victims and would be a significant administrative burden.

The Government intends to take action to make information about all transfers, and a brief reason for any transfer, available under paragraph 26(1)(b), shortly after the transfer takes place. This would considerably expand the scope of the information currently available to victims. Only in cases where the release of this information could jeopardize the safety of any person or the security of the institution would it not be released.

In addition, when a planned, anticipated, or scheduled routine transfer would place the offender in a minimum security institution where the offender could have access to the community, the Government will explore procedures to provide notification 'in a timely manner, and wherever possible in advance', of the transfer. This approach would target transfers that could alarm victims who are afraid of the offender being in their area.

This expansion of available information would be particularly useful to victims of offenders serving longer sentences who may not have access to information from NPB decisions until a number of years after their sentence. The Government will initiate a dialogue with victims to determine how these new measures can be as responsive as possible to their needs.

RECOMMENDATION 38

The Sub-committee recommends that the *Corrections and Conditional Release Act* be amended to facilitate victim access, for consultation purposes at Correctional Service or Parole Board offices, to audiotape recordings of Parole Board hearings.

Response: Action to be taken

The Board, in consultation with the Correctional Service, will develop processes to facilitate access by victims to hearing tapes in a way that will enhance their understanding of the decision-making process. Some restrictions may be necessary consistent with the concept that this initiative is to respond to victims who are not able to attend the hearing.

For example, that only the most recent hearing tape would be made available, tapes could only be listened to while the offender was under sentence, and that some tapes might not be accessible due to safety and security concerns. It should be noted that the quality and clarity of hearing tapes is often problematic, and steps will be taken to make improvements.

RECOMMENDATION 39

The Sub-committee recommends that the *Corrections and Conditional Release Act* be amended to allow victims, as defined in section 2 and section 99, to presumptively attend and personally read statements, at the beginning of Parole Board hearings, that set out the impact of the offence on them since the offender's conviction, or any concerns they have about the conditions of any release. Such victims should also be able to present their statements on audiotape or videotape.

Response: Action to be taken

The Government will provide victims with the opportunity to read a victim impact statement during the initial phase of a conditional release hearing. Currently victims have a presumptive right to attend Board hearings. The *CCRA* states that the Board shall allow observers to attend hearings unless there are demonstrated security or privacy concerns, and it is very rare for an application to be denied. Additionally, the Board already accepts written, audiotaped and videotaped submissions for consideration in decision making.

This ensures the interests of victims are recognized and that the inquisitorial nature of Board hearings is preserved. The Board believes that this process will best serve the exchange of information and contribute to the risk assessment process.

An increase in the number of victims attending hearings when they are allowed to read a statement is anticipated. This initiative is complex. The Government will respect the needs of victims including assistance obtaining statements, providing information about the hearing process and their participation, and accompanying and briefing them before, during and after the hearing.

RECOMMENDATION 40

The Sub-committee recommends that the Solicitor General of Canada, in conjunction with the Correctional Service of Canada and the National Parole Board, develop a comprehensive strategy to prevent any unwanted communications from offenders in federal correctional institutions, especially with victims.

Response: Action to be taken

Section 95 of the *Corrections and Conditional Release Regulations* now enables an institutional head to prevent an inmate from communicating with a person by mail or telephone, if the recipient submits in writing their desire not to receive any communication from the inmate.

Further to the above, CSC has operated an inmate telephone system, for the last three years, which limits the telephone numbers to whom an inmate may place a call. If CSC is alerted that a victim, or any member of the public, is receiving unwanted telephone calls, the number can be removed from the inmate's approved list. There are some limitations to the system in that

3-way calling cannot be prevented but if CSC is advised that this is occurring, steps will be taken to address the problem. Also, advances in technology may allow further refinements to be made to the system in the future. With respect to offenders on conditional release, the National Parole Board may impose a 'no contact' condition if it is warranted.
Violation of such a condition may result in reincarceration.

The Ministry will enhance its communication efforts to victims to ensure that every effort is made to inform victims who are currently registered, as well as those registering for the first time, of their right to stop unwanted communication from offenders. One such initiative is the upcoming publication of A Handbook for Victims that will be provide general information on the corrections and conditional release process as well as an explanation of victims' entitlements, including the right to prevent unwanted communication from offenders.

As well, the creation of the CSC/NPB Victims' unit proposed in response to recommendation 41 could serve as a venue to gather information and continue to improve on the action being taken based on advances in technology or other emerging initiatives.

RECOMMENDATION 41

The Sub-committee recommends that:
(a) the *Corrections and Conditional Release Act* be amended by adding part IV to establish the victims' information and complaints office, to have jurisdiction over victim-related activities of both the Correctional Service of Canada and the National Parole Board;
(b) this office be empowered to both provide information to victims as defined in the Act and to receive, investigate, and resolve individual and system-wide victim complaints; and
(c) the office be empowered to table its special and annual reports containing Correctional Service and Parole Board comments on its findings and recommendations, simultaneously with the Solicitor General of Canada and Parliament. The Act should provide for the referral for consideration of such special and annual reports to the appropriate standing committee of the House of Commons.

Response: Action to be taken

The Government accepts the goals and purpose of the recommendation, but does not support the need for an independent body to provide victims' information and respond to complaints. The National Parole Board and the Correctional Service of Canada are accountable for delivery of legally mandated services. The Government believes victims will receive more comprehensive and timely information by enhancing and expanding services provided to victims and the resources for providing these services. The needs of victims will thus be addressed more effectively and efficiently.

The Government will examine an enhanced administrative structure that will respond to victims' needs for timely and accurate information within the strategy outlined in the preamble to this Chapter. It is proposed that a national CSC/NPB unit for victims be created:

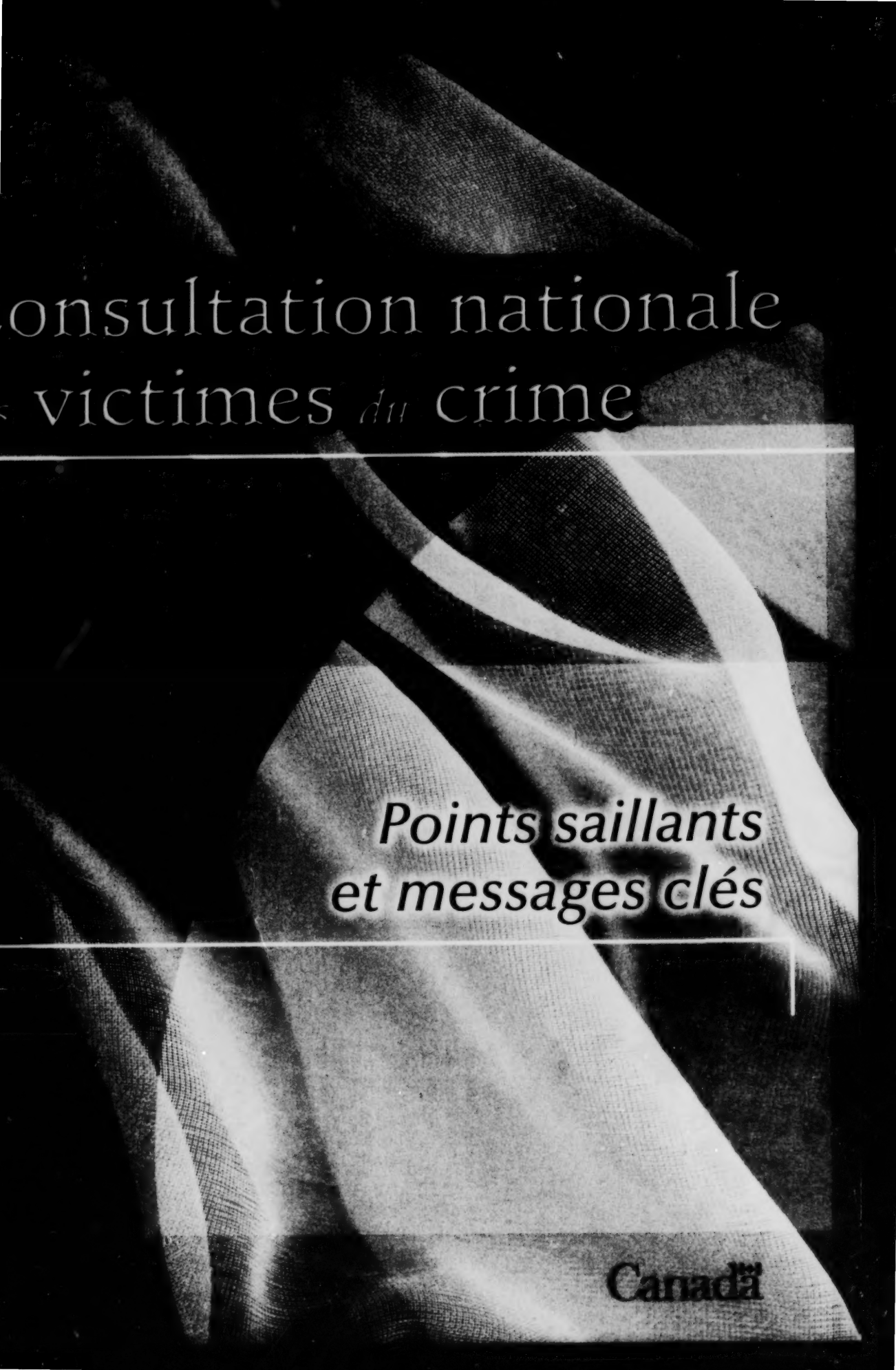
- to provide initial information and to perform a broker or referral function, directing the inquiry to the appropriate NPB regional office or CSC operational unit;
- to receive complaints and rectify problems;
- to provide a 'victims' lens' at the national level for both NPB and CSC;
- to ensure the needs of victims, relative to the needs of offenders, are brought to the attention of other government departments;
- to develop information for dissemination to victims and the general public;
- to complement the work being done by the Department of Justice's Policy Centre for Victims Issues;
- to provide input into the development of training materials; and
- to provide reports annually to the Solicitor General.

NPB Regional and CSC institutional and community victim services officers would continue to be the primary sources of ongoing information about the status of the offender. They would also provide support to victims who choose to read a statement at NPB hearings, or access hearing tapes. This coordination of expanded functions would provide a seamless and comprehensive service to victims in contact with the Board or the Correctional Service.

These services for victims will take advantage of existing and emerging technologies to ensure a comprehensive service is available across the country.

The Government supports the avenues of complaint currently available to victims through the Commissioner or Chairperson, the Minister, or Members of Parliament.

A detailed model to efficiently meet the needs of victims will be examined and consultations will be undertaken.


onsultation nationale
victimes du crime
Points saillants
et messages clés
Canada

Consultation nationale *des* victimes *du* Crime

Points saillants et messages clés

juillet 2001

Canada

ISBN-0-662-65904-X
N° de cat. JS42-97/2001-1
Internet : www.sgc.gc.ca

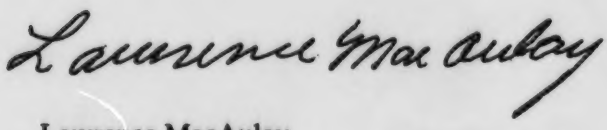
Message du solliciteur général du Canada

En tant que solliciteur général du Canada, je reconnais la nécessité de communiquer efficacement avec le public et d'obtenir les commentaires de ceux qui sont en contact direct avec le système correctionnel et de mise en liberté sous condition. Dans le rapport qui suit, je suis heureux de présenter les principales questions soulevées lors d'une récente consultation nationale menée auprès de victimes d'actes criminels. La consultation portait sur les modifications proposées à la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* et sur le service offert aux victimes par le Service correctionnel du Canada et la Commission nationale des libérations conditionnelles.

Le gouvernement fédéral travaille depuis déjà plusieurs années avec les provinces, les territoires et tous les intervenants du système de justice pénale en vue de favoriser une plus grande sensibilité aux problèmes et aux besoins des victimes. Nous voulons nous assurer que le système interagit avec les victimes de façon respectueuse et équitable. Des améliorations ont été apportées au cours des dernières années, mais les résultats de ce processus de consultation montrent clairement que nous devons poursuivre nos efforts en ce sens. Nous devons continuer de consulter les victimes et de travailler en partenariat avec les provinces et les territoires pour améliorer davantage le système.

Je tiens à remercier les victimes d'actes criminels et les fournisseurs de services aux victimes qui ont volontiers fait part de leurs expériences et de leurs vues sur les modifications proposées au système correctionnel et de mise en liberté sous condition. Dans de nombreux cas, le processus de consultation a été difficile pour les participants. Solliciteur général Canada, le Service correctionnel du Canada, la Commission nationale des libérations conditionnelles et le ministère de la Justice sont reconnaissants aux victimes de la contribution qu'elles ont apportée en vue d'améliorer notre système.

À titre de solliciteur général, je suis déterminé à apporter d'autres modifications au système correctionnel et de mise en liberté sous condition pour que celui-ci tienne mieux compte des besoins des victimes. L'apport important fourni par des victimes facilitera la mise en œuvre de modifications ultérieures. Les droits et les besoins des victimes continueront d'être une priorité pour le ministère du Solliciteur général du Canada.



Lawrence MacAulay
Solliciteur général du Canada

Information – Rôle des victimes dans le processus correctionnel et de mise en liberté sous condition

Lorsqu'elle fut adoptée en 1992, la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* (LSCMLC) contenait des dispositions novatrices pour venir en aide aux victimes :

- Pour la première fois, les victimes se voyaient officiellement reconnues dans les dispositions fédérales régissant le système correctionnel et la mise en liberté sous condition.
- Une définition générale de " victime " a été incorporée dans la loi pour permettre la communication de renseignements concernant les délinquants aux personnes à qui ceux-ci ont causé des dommages. En plus des victimes directes d'un délinquant, la définition englobe les membres de la famille, les conjoints et, lorsque la victime est un enfant ou qu'elle est incapable, les tuteurs ou les soignants.
- Les victimes ont maintenant le droit d'obtenir des renseignements concernant les délinquants, y compris des renseignements au sujet de la peine et des dates d'admissibilité et d'examen pour les permissions de sortir et la libération conditionnelle.
- D'autres renseignements sont déclarés accessibles lorsque la nécessité des victimes de les connaître l'emporte sur le droit à la vie privée du délinquant, notamment si le délinquant est incarcéré ou non, l'emplacement du pénitencier où il est incarcéré et la destination du délinquant lors de la mise en liberté sous condition.
- On autorise les victimes à participer aux audiences de libération conditionnelle à titre d'observateurs.

De plus :

- La Commission nationale des libérations conditionnelles (CNLC) a établi un registre des décisions pour qu'il soit facile d'obtenir des renseignements sur les décisions de mise en liberté sous condition qu'elle prend.
- Les énoncés de mission du Service correctionnel du Canada (SCC) et de la CNLC déclarent l'engagement des organismes à reconnaître la nécessité de tenir compte des préoccupations des victimes afin de mieux protéger la société.

Même si la LSCMLC présente d'importantes réformes pour ce qui est de reconnaître les besoins des victimes et d'y répondre, il est clair qu'il reste encore beaucoup à accomplir : les interventions directes des victimes et des groupes de victimes, ainsi que le récent examen parlementaire de la LSCMLC en témoignent. Dans sa réponse aux recommandations

formulées par le Comité, le gouvernement s'est engagé à consulter les victimes. Les résultats de ce processus de consultation, qui s'est déroulé en mars 2001, sont résumés dans le présent document. Ceux-ci orienteront l'introduction de modifications additionnelles au processus de correction et de mise en liberté sous condition de façon à mieux répondre aux besoins et aux préoccupations des victimes.

Contexte – Examen parlementaire de la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition (LSCMLC)

La LSCMLC a été adoptée en novembre 1992. La Loi prévoyait que, cinq ans après l'entrée en vigueur de la LSCMLC, un examen détaillé de celle-ci et des conséquences de son application devait être fait par un comité parlementaire. Le Sous-comité de la LSCMLC du Comité permanent de la justice et des droits de la personne a entrepris cet examen.

Dans le cadre de l'examen, le Sous-comité s'est rendu dans des établissements carcéraux fédéraux et a tenu des audiences publiques auprès d'un vaste échantillon de personnes et de groupes intéressés par le système correctionnel. Le Sous-comité a écouté les témoignages de victimes et de groupes de victimes, de services de police, de procureurs, d'avocats de la défense, d'organismes d'aide aux délinquants, d'intervenants correctionnels, de membres de commissions des libérations conditionnelles, de représentants syndicaux et de délinquants. Pendant l'examen, le Sous-comité a prêté une attention particulière aux questions touchant les victimes.

Le 29 mai 2000, le Comité permanent a présenté le rapport intitulé " En constante évolution : la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition ". Le Comité a fait 53 recommandations pour améliorer le processus correctionnel et de mise en liberté sous condition, dont six recommandations touchant plus particulièrement les victimes (annexe A).

La réponse du gouvernement (annexe B), présentée le 19 octobre 2000, indique qu'il est d'accord pour donner suite aux recommandations. Les changements proposés comprennent la modification de la Loi et l'extension des services pour :

- élargir l'éventail des renseignements qui peuvent être fournis aux victimes d'actes criminels par la Commission nationale des libérations conditionnelles (CNLC) et le Service correctionnel du Canada (SCC);
- donner le droit aux victimes de lire aux audiences devant la CNLC une déclaration rédigée au préalable;
- offrir aux victimes la possibilité d'écouter l'enregistrement d'une audience devant la CNLC dans un bureau du SCC ou de la CNLC;

- demander au SCC de mettre au point sa stratégie visant à empêcher les communications indésirables de la part des délinquants incarcérés dans les établissements correctionnels fédéraux;
- mettre sur pied un bureau national d'information et de plaintes pour les victimes, qui met l'accent sur les activités mises en œuvre par le SCC et la CNLC pour les victimes.

Contexte – Processus de consultation auprès des victimes

La réponse du gouvernement fournit un résumé des mesures que celui-ci prévoit prendre pour mettre en œuvre les recommandations du Comité. Cependant, avant d'apporter des modifications précises, le solliciteur général a promis d'entreprendre une consultation auprès des victimes d'actes criminels et des fournisseurs de services aux victimes afin de s'assurer que les modifications proposées viennent vraiment en aide aux victimes.

Pour effectuer les consultations, le ministère du Solliciteur général a cherché à obtenir la participation du groupe des " victimes inscrites ", c'est-à-dire les victimes qui ont officiellement indiqué au SCC ou à la CNLC qu'elles désirent être informées de la situation du délinquant. Quelques fournisseurs de services aux victimes et des personnes qui travaillent directement auprès des victimes ont également été consultés.

Huit séances de consultation ont été tenues dans six villes (Halifax, Montréal ,Toronto (2), Winnipeg, Edmonton et Vancouver (2)) entre le 14 et le 30 mars 2001. La consultation était menée par le ministère du Solliciteur général du Canada en collaboration avec le Service correctionnel du Canada, la Commission nationale des libérations conditionnelles et le ministère de la Justice. *Lise Pigeon et associés* a dirigé sept des huit séances de consultation et a établi un rapport " verbatim "de chaque séance ainsi qu'une première ébauche synthèse des messages importants reçus durant le processus de consultation. La huitième consultation, dirigée par Germaine Langan, a été effectuée à Vancouver et portait principalement sur les Autochtones victimes d'actes criminels. Des rapports détaillés qui reprennent les principaux messages reçus à chacune des séances de consultation sont disponibles sur demande.

Tel qu'il a été mentionné, l'objectif de cette consultation était de faire en sorte que les recommandations du Comité permanent de la justice et des droits de la personne soient mises en œuvre de façon à répondre le mieux possible aux besoins des victimes. Trois thèmes principaux ont été traités :

1) Communication d'informations sur les délinquants,
2) Recommandations de la Commission nationale des libérations conditionnelles,
3) Projet de bureau national pour les victimes.

Le plus petit nombre de participants au cours d'une séance de consultation était de 15 et le plus grand nombre était de 30; une séance représentative comptait de 20 à 25 participants. Les séances ont duré une journée complète, à l'exception d'une des deux séances tenues à Toronto, qui a été effectuée en soirée et qui a duré trois heures.

Pour les thèmes 1 (communication d'informations) et 2 (recommandations de la Commission nationale des libérations conditionnelles), les participants prenaient part à des discussions en petits groupes (4 à 6 victimes par groupe, plus un haut fonctionnaire), ce qui donnait à chaque personne la possibilité de s'exprimer dans un environnement intime. Les points saillants des discussions en groupes étaient ensuite communiqués à tous les participants sous la forme d'un compte rendu oral. Le thème 3 (projet de bureau national pour les victimes) a été discuté en séance plénière seulement.

La consultation auprès des victimes autochtones s'est déroulée sous forme d'entrevues individuelles. Plusieurs victimes du côté est du centre-ville de Vancouver (victimes de tous les âges et races, mais surtout des Autochtones) ont été interrogées afin qu'elles donnent leurs opinions sur les modifications proposées au système correctionnel et de mise en liberté sous condition.

Ce processus de consultation était particulièrement remarquable pour ***la constance des messages reçus***. En effet, il n'est pas exagéré d'affirmer qu'à quelques exceptions près, les participants étaient pratiquement unanimes en ce qui concerne les messages qu'ils ont lancés partout au pays, lesquels sont résumés dans le présent rapport. Même si chaque groupe avait des idées originales au sujet des applications ou des modalités, il y avait nettement consensus sur les principales questions.

Il est également important de noter que même si cette consultation portait principalement sur la façon dont les victimes peuvent être mieux servies une fois que le délinquant a été condamné et incarcéré (questions sur le système correctionnel et de mise en liberté sous condition de ressort fédéral), les victimes ne font pas état de leurs expériences et de leurs besoins selon les différentes compétences et la structure du système de justice. Leur expérience est globale, elles ne font pas de distinction entre les différents niveaux de responsabilité avec lesquels elles ont pu traiter. À ce titre, certaines opinions émises touchent les domaines de compétence des tribunaux, des gouvernements provinciaux et territoriaux, du ministère de la Justice, du ministère du Solliciteur général, du SCC ou de la CNLC. Le présent rapport, par conséquent, reflète non seulement les commentaires reçus sur les questions précises liées aux trois thèmes de cette consultation, mais aussi sur des sujets généraux abordés par les participants.

Il convient de noter que les victimes ont mentionné à maintes reprises qu'elles étaient heureuses d'avoir été invitées et beaucoup d'entre elles ont vu cette consultation comme un signe " qu'au moins quelqu'un écoute ". Elles espèrent que les recommandations vont faire l'objet d'un suivi. Un bon nombre d'entre elles ont exprimé des remerciements spéciaux pour avoir été invitées et ont souligné l'importance d'avoir eu l'occasion de partager des pensées, des idées et des faits vécus avec d'autres victimes. Par ailleurs, il faut signaler qu'il

peut y avoir des obstacles d'ordre juridique ou opérationnel à la mise en œuvre de toutes les recommandations qui nous ont été faites. Toutefois, nous prendrons les mesures qui s'imposent dans les domaines où les services aux victimes peuvent être améliorés, tout en reconnaissant qu'il s'agira d'un processus évolutif.

PRINCIPAUX MESSAGES

Le déséquilibre entre les droits des victimes et ceux des délinquants

Un message fréquemment reçu au cours de la consultation était que les victimes estiment qu'elles ont peu de droits, voire aucun. Des victimes se disent frustrées lorsqu'elles comparent les droits des délinquants aux leurs. Elles soulignent que leur vie a été changée de façon radicale et permanente en raison du crime commis à leur égard : la douleur et la colère qu'elles doivent supporter ne disparaîtront jamais. Beaucoup ont affirmé que, bien que ce soient elles les victimes, elles se sentent ignorées et traitées injustement par le système de justice. Voici les exemples cités le plus souvent relativement au déséquilibre entre les droits :

- Les délinquants ont le droit à des thérapies et à une réadaptation aux frais de l'État alors que les victimes ont peu ou pas de soutien psychologique, de traitement ou de counseling financés par l'État.
- Les délinquants peuvent participer à des programmes d'éducation afin de réorienter leur vie après leur mise en liberté, alors que les victimes n'ont pas le droit à des programmes d'éducation pour les aider à réorienter leur vie ou à effectuer le changement de mode de vie ou de carrière nécessaire.
- Les délinquants peuvent voir les renseignements que les victimes envoient au SCC ou à la CNLC et qui sont versés à leur dossier. Les victimes ne peuvent pas avoir accès au dossier du délinquant qui leur a causé des dommages.
- Les délinquants peuvent obtenir le soutien d'organismes non gouvernementaux (ONG) subventionnés par l'État comme la Société John Howard. Il n'existe pas de tels organismes pour venir en aide aux victimes.
- Les délinquants peuvent renoncer à une audience de la Commission nationale des libérations conditionnelles à la dernière minute s'ils le décident. Les victimes (qui ont pris le temps de se rendre à l'endroit où doit se dérouler l'audience et qui peuvent avoir été en proie à diverses émotions en s'y préparant) n'ont pas le droit d'annuler une audience, ni d'exiger qu'elle ait effectivement lieu une fois que la date a été fixée. On a insisté sur le fait que les victimes se sentent de nouveau agressées et contrôlées par le délinquant lorsque celui-ci annule une audience.
- Les délinquants peuvent changer de nom à maintes reprises, à peu de frais, semble-t-il, et peut-être même en recevant de l'aide. Les victimes peuvent également changer de nom, mais à leurs propres frais.

Les victimes exigent un droit de parole

Les victimes veulent avoir leur mot à dire **(et qu'on en tienne compte)** pendant le processus de justice. Les parents, les frères et sœurs et la famille étendue des victimes de meurtre, d'autres crimes de violence ou d'agressions sexuelles sont frustrés du fait qu'ils se sentent exclus du processus de prise de décisions concernant le délinquant qui leur a causé des dommages. Le **processus de négociation des plaidoyers** s'avère encore plus odieux pour les victimes parce que leur " mutisme " leur donne l'impression d'être laissées pour compte par le système de justice. Par exemple, les parents d'un adolescent poignardé onze fois et le frère d'une personne qui a été tirée dans le dos n'ont pas pu dire quoi que ce soit quand l'État a accepté les plaidoiries dans chacune de ces affaires. Ces plaidoiries ont donné lieu à une peine de sept ans et ont causé une grande frustration lorsque les victimes ont appris que les délinquants pourraient être admissibles à la mise en liberté dans moins de trois ans.

En plus de vouloir avoir un droit de parole en ce qui concerne la négociation de plaidoyers et la détermination de la peine, les victimes veulent pouvoir se faire entendre lorsque des délinquants sont transférés d'un établissement à un autre, lorsque des décisions sont prises au sujet de la libération conditionnelle et d'autres types de mise en liberté sous condition et lorsque les conditions de la liberté sont déterminées. **Elles veulent qu'on les écoute et que l'on tienne compte de leur opinion.** Les victimes ont indiqué que les raisons pour lesquelles elles veulent se faire entendre ne sont pas motivées par un désir de vengeance. Elles veulent plutôt que justice soit faite et désirent influer sur les décisions qui auront des répercussions sur leur sécurité, celle de leur famille et celle de la collectivité.

Certaines victimes ont exprimé le désir d'être représentées à différentes étapes du processus et ont signalé la nécessité d'un médiateur. Elles ont également besoin que des groupes d'intervention parlent en leur nom et leur offrent un soutien.

Les victimes demandent le respect

Au cours de ces consultations, les victimes ont fait valoir leur droit au respect. Même si plusieurs victimes ont des anecdotes positives à raconter au sujet d'un agent de police, d'un membre du personnel de la CNLC ou du SCC ou d'un autre fonctionnaire qui a les traitées de façon efficace et compréhensive à une étape précise du processus, bon nombre d'aspects du système de justice laissent croire aux victimes qu'elles **ne** sont **pas** traitées avec respect. Que ce soit la façon dont l'agent de police les a traitées, le ton de la voix ou la réponse d'un membre du personnel de la CNLC ou du SCC lorsqu'elles ont demandé des renseignements, ou le fait qu'on les ait empêchées d'avoir accès au dossier du délinquant qui leur a causé des dommages ou qu'elles aient été ignorées par l'État dans les dossiers de négociation de plaidoyers, les victimes estiment souvent qu'elles ne sont pas traitées avec respect. Les victimes veulent se faire respecter par le système en général et par les intervenants au sein du système avec qui elles communiquent.

Une victime a signalé que les principes qui prescrivent la façon dont les délinquants doivent être traités sont énoncés dans la loi, la LSCMLC (p. ex., les décisions relatives aux délinquants doivent être " claires et équitables "), mais que les principes qui s'appliquent à la façon dont les victimes doivent être traitées ne sont précisés dans aucune loi. Il a donc été proposé que les mêmes principes s'appliquent aux victimes.

Certaines victimes pensent que le système " redoute " les victimes et estiment que davantage de formation est nécessaire pour aider les différents intervenants au sein du système à traiter avec les victimes et à les comprendre.

Les victimes vivent dans la peur

Les victimes ont souvent affirmé qu'elles ont peur du délinquant qui leur a causé des dommages. Elles ont peur qu'il communique avec elles et elles appréhendent le jour où il sera mis en liberté. Elles craignent pour leur vie et celle de leur famille. Dans certains cas, cette peur va très loin, même jusqu'à empêcher les victimes de demander des renseignements parce qu'elles redoutent des représailles (ou d'être agressées à nouveau) si jamais le délinquant apprenait que la victime est le moindrement intéressée par le système ou par son dossier.

Il est particulièrement important de noter que les victimes craignent les représailles si elles préparent pour la Commission nationale des libérations conditionnelles une déclaration dans laquelle elles indiquent pourquoi elles estiment que le délinquant ne devrait pas être mis en liberté ou demandent que des conditions soient imposées à la mise en liberté. La peur est grandement intensifiée pour les victimes d'infractions sexuelles ou de violence familiale.

THÈME 1 – COMMUNICATION D'INFORMATIONS

Quels renseignements les victimes veulent-elles?

Tel qu'il a été mentionné, la consultation a été organisée sous trois thèmes. Le thème 1, communication d'informations, a suscité beaucoup de discussions. On peut dire que le thème dominant abordé par les victimes au cours du processus de consultation était le besoin d'informations. Les participants ont constamment souligné le **besoin de renseignements complets à l'intention des victimes** dans trois domaines principaux : a) renseignements sur leur dossier individuel; b) renseignements concernant le fonctionnement général du système de justice pénale; c) renseignements sur les endroits où obtenir de l'aide, du counseling, etc.

a) **Renseignements sur leur dossier individuel**

Les victimes ont mis l'accent sur le besoin d'obtenir **plus de renseignements au sujet du délinquant** qui leur a causé des dommages, notamment des renseignements sur la participation du délinquant à des programmes et sur son comportement dans l'établissement. Ce point de vue a été émis de façon constante partout au pays. Les victimes sont convaincues que la réponse du gouvernement n'approfondit pas assez cette question. Nombreuses sont les victimes qui ont dit que, si ce type de renseignements est accessible aux personnes qui assistent aux audiences de libération conditionnelle à titre d'observateurs ou qui écoutent l'enregistrement sonore des audiences, il faut alors que ces renseignements soient également disponibles à des étapes antérieures du déroulement de la peine du délinquant.

Beaucoup de victimes ont exprimé le besoin d'obtenir de l'information sur le comportement ou l'état d'esprit du délinquant. Si les délinquants ne suivent aucun programme de réadaptation, elles voudraient savoir si c'est parce que le système a déterminé que le délinquant a déjà été réadapté ou parce qu'il refuse de participer. Les victimes ont souligné qu'elles veulent des renseignements sur les programmes essentiellement pour savoir si le délinquant fait des efforts pour changer. Beaucoup de victimes ont affirmé que leurs peurs seraient quelque peu réduites si elles apprenaient que le délinquant faisait des progrès.

Les victimes ont appuyé la proposition d'élargir le type de renseignements fournis aux victimes de façon à englober les renseignements sur les nouvelles infractions commises par les délinquants en liberté sous condition. Certaines ont suggéré que la proposition ne se limite pas seulement aux délinquants libérés; elles aimeraient aussi obtenir des renseignements sur les nouvelles infractions commises par les délinquants pendant qu'ils sont incarcérés.

On a également appuyé la proposition de fournir aux victimes des renseignements sur les transfèrements accordés aux délinquants. Certaines victimes estiment que les renseignements sur tous les transfèrements devraient être fournis aux victimes avant que le transfèrement n'ait lieu. La réponse du gouvernement est qu'un avis préalable sera donné seulement pour les transfèrements à des établissements à sécurité minimale où les délinquants peuvent avoir plus facilement accès à la collectivité.

Les victimes ont noté que le SCC et la CNLC utilisent un grand nombre d'informations pour prendre une décision au sujet de la mise en liberté et, puisque cette décision aura des répercussions directes sur elles, elles jugent qu'elles ont le droit d'avoir accès à des renseignements additionnels. La plupart des victimes ont précisé que le besoin de savoir était motivé d'abord et avant tout par des raisons de sécurité, et non pas par un désir de vengeance. Néanmoins, certaines ont affirmé qu'elles veulent obtenir plus de détails afin d'essayer d'influer sur les décisions qu'elles désapprouvent. Les victimes ont également exprimé un grand besoin de recevoir de l'information qui les aiderait à comprendre les motifs des décisions prises au sujet du délinquant par le SCC ou la CNLC.

b) Renseignements en ce qui concerne le fonctionnement du système de justice pénale

Les victimes ont souvent indiqué le besoin d'obtenir plus de renseignements en ce qui concerne le système de justice pénale en général. Ce thème a été abordé de façon constante partout au pays. À Halifax, on a signalé la nécessité d'une base de données et d'outils de recherche pour les victimes. À Toronto, on a évoqué le besoin d'une " reliure " qui fournirait aux victimes tous les renseignements nécessaires à la compréhension des enquêtes policières, du processus judiciaire, du régime de détermination de la peine, de l'incarcération et de la mise en liberté des délinquants. À Edmonton, on a dit avoir besoin d'un " plan " qui expliquerait le système de justice pénale à partir du moment où un crime est commis jusqu'à l'expiration de la peine du délinquant.

Voici des exemples de renseignements que les victimes aimeraient obtenir en ce qui concerne le système de justice pénale en général :

- le fonctionnement du système du début à la fin (les différentes étapes de l'enquête policière et des processus judiciaires, de la détermination de la peine, du système correctionnel, de la libération conditionnelle et de la mise en liberté);
- le fonctionnement du processus de détermination de la peine et les moments où les délinquants sont admissibles à une mise en liberté;
- les droits des victimes à chaque étape du processus;
- les choix qui s'offrent à la victime à chaque étape;
- les rôles et les responsabilités des différentes parties à chaque étape (ceci devrait être très détaillé et comprendre, par exemple, le pouvoir discrétionnaire d'un directeur d'établissement en ce qui concerne les permissions de sortir, les placements à l'extérieur et la désignation d'agents accompagnateurs qualifiés);
- les droits des délinquants, notamment le droit d'obtenir des renseignements fournis par les victimes;
- la façon de procéder à une médiation ou de recourir à la justice réparatrice, si cela intéresse la victime;
- la façon d'empêcher qu'un délinquant communique avec elles ou avec leur famille;
- des renseignements sur les émotions que la victime est susceptible d'éprouver à différents moments, c'est-à-dire les cycles et les effets sur le plan psychologique.

c) Renseignements sur les endroits où obtenir de l'aide, du counseling, etc.

Le processus de consultation a permis de constater que les victimes ignorent bien souvent l'existence de services ou la façon d'y avoir accès. Beaucoup ne connaissent pas les unités des services de police à l'intention des victimes ni les divers programmes

provinciaux ou territoriaux d'aide aux victimes. Les victimes ont souligné qu'une meilleure coordination est nécessaire parmi tous les ordres de gouvernement et les organismes qui fournissent des services aux victimes pour que les victimes soient au courant des services disponibles et qu'elles puissent y avoir accès.

De quelle façon les victimes veulent-elles obtenir ces renseignements?

Les victimes ont fourni un bon nombre d'opinions concernant la façon dont elles aimeraient obtenir des renseignements.

- Les victimes veulent et doivent se voir communiquer de l'information au sujet du système de justice d'une façon proactive à partir du moment où le crime est commis. Les victimes ont indiqué que le système devrait automatiquement chercher à prendre contact avec elles pour les informer de leur droit d'obtenir de l'information. Elles pourraient ensuite décider si elles veulent recevoir régulièrement de l'information du SCC ou de la CNLC. Il a clairement été indiqué que les victimes estiment qu'on devrait les libérer du fardeau de devoir demander des renseignements. On a également insisté sur le fait que le système doit également reconnaître que le désir ou le besoin d'engagement des victimes peut changer au fil du temps.
- Les victimes veulent obtenir de l'information en temps opportun. Elles ont souligné qu'on doit donner un avis préalable de toute mise en liberté afin de permettre la mise en place des mécanismes de soutien nécessaires et d'assurer la sécurité des victimes.
- Les victimes veulent que le SCC ait des agents de liaison avec les victimes qui fournissent des services uniquement aux victimes; elles sont convaincues que les agents qui servent à la fois les délinquants et les victimes ne peuvent pas bien accomplir les deux tâches et ne peuvent gagner l'entière confiance des victimes.
- Les victimes ont besoin de continuité lorsqu'elles travaillent avec des fonctionnaires, p. ex., elles ne veulent pas parler à une nouvelle personne chaque fois qu'elles ont besoin de renseignements. Elles veulent également que la personne-ressource soit bien formée en ce qui a trait aux questions touchant les victimes (p. ex., formation psychosociale, processus de deuil, stress consécutif à un traumatisme), qu'elle soit serviable, patiente et compatissante.
- Les victimes ont besoin que les renseignements leur soient fournis gratuitement et sous différentes formes (en personne, au moyen de documentation, par téléphone et par l'entremise d'un site web, d'une vidéocassette ou de tout autre moyen électronique puisque la technologie ne cesse d'évoluer). Les victimes ont souligné que les besoins de chaque personne diffèrent énormément et que, par conséquent, elles veulent avoir un choix quant aux renseignements qu'elles désirent obtenir et quant à la façon dont elles désirent les recevoir.

- Elles tiennent à ce que l'information leur soit expliquée en personne ou par téléphone par quelqu'un qui connaît très bien le processus et le système et qui est sensible aux besoins des victimes. Elles ont également besoin de ces renseignements sur papier pour qu'elles puissent les consulter au besoin.
- L'information doit être accessible. Les participants à la consultation de Halifax, notamment ceux de Terre-Neuve et du Labrador, ont souligné le besoin de services régionaux et locaux. Ils ont indiqué que le bureau régional de la CNLC à Moncton (N.-B.) est très éloigné.
- Les victimes ont besoin de savoir que la communication de l'information est rigoureuse, complète et uniforme dans tout le Canada. Elles doivent pouvoir faire confiance au système.
- À Edmonton et à Winnipeg, il a été proposé de créer un " dossier de la victime " dès que se produit l'infraction. Le dossier permettrait d'assurer un suivi des démarches de la victime dans le système de justice pénale et comprendrait tous les renseignements pertinents au sujet du délinquant qui leur a causé des dommages.
- Les victimes veulent une approche intégrée, elles veulent recevoir des renseignements de façon uniforme. Les victimes se sont dites frustrées d'être constamment renvoyées entre le SCC et la CNLC afin d'obtenir des renseignements au sujet d'un délinquant sous responsabilité fédérale. Certaines victimes étaient d'avis que la création d'un centre d'aide aux victimes au SCC et à la CNLC, composé d'un personnel bien informé, pourrait résoudre ce problème.

Sous quelle forme doit être présentée l'information?

- La plupart des victimes ont souligné que les renseignements doivent être rédigés dans un langage clair et simple, et du point de vue de la victime (de préférence, avec l'aide de victimes). Les renseignements doivent également être disponibles sous une forme qui répondra aux besoins des nouveaux Canadiens, des personnes analphabètes et des personnes qui ont de la difficulté à communiquer.
- Là encore, de nombreuses personnes ont proposé que les renseignements soient recueillis dans une reliure qui comporterait une section expliquant chaque étape du système de justice pénale. Cela permettrait aux victimes de retirer un chapitre précis lorsqu'elles en ont besoin. Les victimes seraient rassurées de savoir qu'elles ont tous les renseignements à portée de la main et qu'elles peuvent utiliser seulement une petite partie de la documentation à la fois. Certaines victimes ont remarqué qu'un soutien devrait être offert aux victimes pour les aider à comprendre chaque étape du processus et pour les renvoyer à la section appropriée de la reliure selon l'étape à laquelle est rendu leur dossier individuel.

Thème 2 –Recommandations de la Commission nationale des libérations conditionnelles

Le thème 2 portait sur les questions liées à la Commission nationale des libérations conditionnelles, plus précisément la proposition qui consiste à donner aux victimes l'accès à l'enregistrement sonore des audiences devant la CNLC et celle qui consiste à leur donner l'occasion de lire au cours de l'audience de la Commission nationale des libérations conditionnelles une déclaration rédigée au préalable. Les deux propositions ont été appuyées, mais beaucoup de victimes estiment que les propositions ne vont pas assez loin. Des participants ont donné des conseils relativement à la façon dont les propositions pourraient être approfondies et mises en œuvre de manière à mieux répondre à leurs besoins.

Écoute des enregistrements sonores des audiences devant la Commission nationale des libérations conditionnelles

Les victimes ont appuyé la proposition qui consiste à donner accès aux enregistrements sonores des audiences de libération conditionnelle à des fins de consultation. Les victimes ont précisé que les enregistrements doivent être accessibles le plus près possible de chez elles, p. ex., le poste de police local, et que l'accès aux enregistrements sonores doit leur être accordé gratuitement. Certaines victimes ont dit préférer écouter les enregistrements sans la présence d'un agent, ou d'avoir le choix d'apporter les enregistrements sonores à la maison pour les écouter en privé.

Beaucoup de victimes ont indiqué qu'en plus de l'enregistrement sonore, elles aimeraient également avoir accès à une transcription de l'audience. On devrait aussi tenir compte des besoins particuliers de certaines victimes qui ne peuvent se rendre facilement à un bureau du SCC ou de la CNLC. La nécessité d'améliorer la qualité des enregistrements sonores des audiences a également été soulignée.

Bon nombre de victimes ont indiqué qu'elles auraient besoin d'aide en écoutant les enregistrements sonores afin de bien comprendre le but et le déroulement de l'audience, les termes utilisés, le rôle des différentes parties, le type de questions posées et les critères dont on tiendra compte pour prendre une décision.

Les victimes ont souligné qu'il ne devrait pas y avoir de limites de temps en ce qui a trait à l'accès aux enregistrements. Elles ont insisté sur le fait qu'elles devraient pouvoir accéder aux enregistrements même si elles ont assisté à l'audience. On a également proposé que l'application des dispositions législatives qui autorisent l'accès aux enregistrements sonores soit rétroactive afin de permettre aux victimes d'écouter les enregistrements sonores des audiences tenues avant l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions.

Même s'ils ont appuyé la recommandation de donner aux victimes l'accès aux enregistrements des audiences, beaucoup de participants ont dit préférer écouter ou suivre l'audience " en direct " par l'entremise de la technologie moderne : la téléconférence ou la vidéoconférence pour les victimes qui ne peuvent être sur les lieux, la télévision en circuit fermé ou la possibilité d'observer derrière un verre Argus pour les victimes qui peuvent et qui veulent être sur les lieux, mais qui ne veulent pas être dans la même pièce que le délinquant.

Quelques participants ont suggéré que les audiences de la Commission nationale des libérations conditionnelles soient ouvertes au grand public. Ils sont convaincus que, puisque la mise en liberté d'un délinquant peut avoir des répercussions sur la collectivité dans son ensemble, le déroulement de l'audience ne devrait pas se faire en privé.

Lecture d'une déclaration rédigée au préalable aux audiences de libération conditionnelle

Les victimes ont régulièrement indiqué qu'elles doivent pouvoir faire une déclaration aux audiences de la Commission nationale des libérations conditionnelles. Un bon nombre d'entre elles ont également déclaré que la recommandation proposée est trop restrictive.

- La plupart des victimes ne veulent pas être restreintes à la lecture d'une déclaration au début de l'audience; elles veulent avoir le *choix* du moment où elles prendront la parole.
- Les victimes veulent faire une déclaration en toute connaissance de cause. Pour ce faire, elles estiment qu'elles devraient avoir accès à tous les renseignements au sujet du délinquant *avant l'audience* et qu'on devrait leur permettre de se reporter à ces renseignements au moment de rédiger leur déclaration.
- Beaucoup de victimes veulent être en mesure de réfuter les propos du délinquant si elles croient que ces renseignements sont faux. D'autres veulent avoir l'occasion de formuler des commentaires sur les affirmations quant aux progrès accomplis.
- Certaines victimes ont signalé la nécessité d'obtenir une aide financière pour pouvoir assister à l'audience.
- Les victimes veulent être persuadées que la CNLC a TOUS les renseignements au sujet du délinquant (notamment sur la cruauté de l'infraction, le comportement criminel antérieur du délinquant et les rapports médico-légaux du crime). Certaines victimes veulent pouvoir interroger la Commission au sujet des renseignements qu'elle possède et pouvoir attirer son attention sur d'éventuelles lacunes sur ce plan.
- Les victimes veulent que leur déclaration ait des répercussions; elles veulent qu'on en tienne compte dans la prise de décision. Plusieurs victimes ont souligné qu'elles ne veulent pas participer à quelque chose qui donne seulement *l'impression* de laisser la parole aux victimes.

- Les victimes ont répété à maintes occasions qu'elles NE voulaient PAS que le délinquant entende leur déclaration; beaucoup d'entre elles veulent qu'on leur offre la possibilité d'être entendues par la Commission " à huis clos ". Les victimes trouvent qu'il est déplaisant et surtout ***menaçant pour leur sécurité*** d'avoir à dévoiler au délinquant leurs émotions et leurs peurs les plus profondes. Beaucoup de victimes craignent les représailles du délinquant pour toute chose qu'elles pourraient dire et qui pourrait être interprétée comme compromettant les possibilités de mise en liberté du délinquant. Par conséquent, beaucoup ont dit qu'elles renonceraient à la possibilité qui leur est offerte de faire une déclaration à la Commission ou qu'elles se censureraient elles-mêmes. Le système doit reconnaître que la communication d'informations au délinquant sera un obstacle à la présentation de déclarations par les victimes.
- On a souligné que la formation des membres de la CNLC relativement aux questions touchant les victimes sera essentielle à la compréhension des préoccupations des victimes.
- Les victimes ont besoin d'un préavis raisonnable de la date des audiences; elles ont besoin de temps pour s'y préparer.
- Les renonciations aux audiences de libération conditionnelle causent du stress chez les victimes et ne devraient pas être permises ou bien, si elles sont permises, le délinquant devrait être pénalisé, particulièrement pour les annulations de dernière minute (par exemple, le délinquant serait tenu d'attendre au moins six mois avant d'obtenir une nouvelle audience).
- Un assistant devrait pouvoir lire la déclaration de la victime si celle-ci est dans l'impossibilité de le faire. De plus, une déclaration sur vidéocassette ou sur une bande magnétique devrait être autorisée au lieu d'une lecture en personne.
- En ce qui concerne la déclaration elle-même, certaines victimes ont indiqué un besoin d'orientation sur la façon de présenter une déclaration (points à inclure et à éviter).
- Les victimes veulent qu'on leur permette de parler des répercussions de l'infraction depuis la perpétration de celle-ci et non pas seulement depuis la condamnation. De plus, les victimes veulent faire des déclarations au sujet des conditions de mise en liberté.
- Le désir qu'éprouvent les victimes de lire une déclaration préparée ne doit pas être considéré comme une tentative de se venger; il est plutôt motivé par le besoin de communiquer des renseignements essentiels au sujet du délinquant.
- Il n'y a pas eu d'unanimité en ce qui concerne l'âge auquel on devrait permettre aux enfants d'assister à une audience ou de présenter une déclaration. Certains participants ont affirmé que l'âge minimal devrait être fixé à 16 ans, tandis que d'autres estiment que, si un enfant de 14 ans peut lire une déclaration au moment du prononcé de la sentence, le même âge devrait s'appliquer dans le cas des audiences de libération conditionnelle. Beaucoup de participants estiment que l'évaluation de la capacité et du niveau de préparation d'un enfant à cet égard devrait être laissée à la discrétion du tuteur.

Autres opinions au sujet des processus de libération conditionnelle et de mise en liberté souvent exprimées par des victimes au cours des consultations

- " La libération conditionnelle devrait se gagner. Il ne devrait pas y avoir de libération d'office. "
- " La libération conditionnelle ne devrait pas être accordée dans les cas des infractions s'accompagnant de violence. "
- " Les délinquants devraient être obligés de suivre tous les programmes de traitement qui leur sont offerts ou être pénalisés en conséquence (inadmissibilité à la libération conditionnelle). "
- " Même s'ils ont un "comportement exemplaire" à l'intérieur, la CNLC ne devrait pas en déduire qu'il en sera de même à l'extérieur de l'établissement. "
- " Au moment de leur mise en liberté, les délinquants devraient se voir imposer une ordonnance d'interdiction de communiquer avec la victime. "
- " Les délinquants devraient être surveillés dès leur mise en liberté – en tout temps. "
- " La Commission des libérations conditionnelles ne devrait pas considérer la médiation entre la victime et le délinquant comme un facteur dans la décision concernant la libération conditionnelle. "
- " La liberté conditionnelle devrait commencer seulement après que la peine a été purgée en entier. "
- " Les victimes devraient avoir des recours relativement à la décision de la CNLC. "
- Les victimes veulent que les " peines soient réelles " (une peine de 25 ans devrait durer 25 années). Beaucoup de victimes ont souligné qu'elles ont été choquées lorsqu'on les a informées des programmes de mise en liberté sous condition qui permettent à certains délinquants de retourner dans la collectivité très peu de temps après l'imposition de leur peine.

Thème 3 – Projet de bureau national pour les victimes

De façon générale, les victimes ne tenaient pas au mécanisme d'un bureau national en soi. Toutefois, elles avaient des idées bien arrêtées en ce qui concerne les services dont elles ont besoin. Les victimes ne se préoccupent pas autant du concept de bureau national que de services et de renseignements fournis en temps opportun, peu importe d'où proviennent ces services. Brièvement, les victimes veulent un bureau national pour veiller à ce :

- qu'elles reçoivent des renseignements complets, pratiques et en temps opportun;
- que les renseignements soient conviviaux et qu'ils soient fournis par un membre du personnel spécialisé;
- que les services de renseignements et de soutien soient fournis d'une façon respectueuse envers les victimes;

- que les victimes soient dirigées vers du counseling et d'autres services pertinents;
- qu'il y ait mise en place de normes nationales en ce qui concerne les questions touchant les victimes, y compris des normes professionnelles pour les personnes qui travaillent auprès des victimes (p. ex., conseillers aux victimes, conseillers aux personnes en deuil);
- qu'il y ait un mécanisme de promotion des droits, doté du pouvoir de recommander des modifications aux politiques et aux lois;
- que leurs plaintes soient résolues.

Les victimes ont souligné qu'un bureau national devait avoir un mandat bien défini. Il ne doit pas reproduire les services déjà offerts aux niveaux communautaires et provinciaux, ni le rôle que joue le Centre de la politique concernant les victimes du ministère de la Justice du Canada. Les victimes ont indiqué que le travail du bureau devrait être intégré aux services existants, tout en restant indépendant du SCC et de la CNLC. Les victimes ont indiqué qu'un futur bureau national devrait être de taille restreinte. Elles ont précisé qu'elles préfèrent que les ressources soient affectées de façon à améliorer les services offerts près de chez elles.

Rôle d'un bureau national et services qui pourraient y être offerts

Approche et renseignements

- Le bureau doit être proactif pour ce qui est de communiquer avec les victimes. On doit lui fournir le nom des victimes immédiatement et il doit assurer un suivi tout au long du processus. Il doit tenir un " dossier sur la victime " et être en mesure de savoir où en sont les victimes et quels services elles ont reçus.
- Il doit être le principal centre d'information.
- Il doit coordonner l'information provenant de tous les rouages du système pour aider les victimes à comprendre le système et à collaborer.
- Il doit produire et diffuser du matériel d'information (écrit et sous d'autres formes telles que des vidéo).
- Il doit fournir de l'information aux victimes au sujet du délinquant qui leur a causé des dommages (transfèrements, programmes de réadaptation, audiences de libération conditionnelle, conditions de mise en liberté, etc.).
- Il doit offrir un numéro 1-800 et un site web aux victimes.
- Il doit fournir de l'information pertinente et à jour aux bureaux communautaires dans chaque administration.

Établissement d'un réseau et soutien

- Le bureau doit fournir des services d'orientation et d'aiguillage.
- Il doit assurer une continuité avec les victimes aux différentes étapes du processus, y compris après la mise en liberté du délinquant.
- Il peut adresser les victimes aux " coordonnateur des victimes " du SCC ou au personnel régional de la CNLC.

Fonction politique

- Le bureau doit recueillir des renseignements au sujet des besoins des victimes et de la façon dont le système travaille pour elles.
- Il doit utiliser ces renseignements pour se prononcer sur toute nouvelle politique ou loi qui aura une incidence directe ou indirecte sur les victimes.
- Il doit être engagé à effectuer de la recherche et de la surveillance continue et être en mesure d'évaluer les récentes modifications au système.
- Il doit jouer un rôle fédéral dans l'établissement de normes nationales et provinciales relatives aux questions touchant les victimes, y compris des critères pour la médiation et la réconciliation.
- Il doit élaborer des normes professionnelles pour les personnes qui travaillent auprès des victimes (p. ex., conseillers aux victimes, conseillers aux personnes en deuil).

Rôle de défenseur des intérêts

- Le bureau doit être le principal défenseur des droits des victimes.

Rôle d'éducation

- Le bureau doit former les différents intervenants dans le système au sujet des questions touchant les victimes
- Il doit former les gens pour défendre les droits des victimes.

Fonction d'enquête

- Le bureau doit avoir le pouvoir de faire des enquêtes sur les plaintes des victimes et de les résoudre.
- Il doit avoir un rôle de médiateur (comme l'enquêteur correctionnel) pour intervenir en cas de non-respect des droits.

Caractéristiques d'un bureau national

Les victimes se sont prononcées clairement quant à la **façon** dont elles souhaitent recevoir des services. En l'occurrence, elles veulent que le bureau se compose d'un personnel compatissant, compréhensif, centré sur la victime, spécialisé et à temps plein. Elles veulent que le bureau soit accessible, par exemple, il doit avoir des heures raisonnables pour qu'un service soit offert à l'échelle nationale. Elles veulent un bureau

souple, adapté, et qui peut servir différents types de victimes (des Autochtones, des personnes de différentes cultures et qui parlent différentes langues, des personnes avec des déficiences ou des difficultés quelconques, etc.). Certains participants ont proposé que le bureau soit indépendant du SCC et de la CNLC; qu'il rende compte directement au Parlement.

Situation actuelle et prochaines étapes

Le 9 mai 2001, le solliciteur général a annoncé qu'à partir de juillet 2001, les victimes d'actes criminels auraient la possibilité de lire aux audiences de la Commission nationale des libérations conditionnelles une déclaration qu'elles auraient préparées d'avance. Pour tenir compte des opinions soulevées au cours des consultations auprès des victimes, la CNLC a élaboré une politique qui offre aux victimes un choix en ce qui concerne le moment où elles veulent présenter leur déclaration. Les victimes peuvent également choisir si elles veulent faire leur déclaration en personne, sur un enregistrement sonore ou sur une vidéocassette. Toutes les victimes inscrites auprès du SCC ou de la CNLC pour recevoir des renseignements au sujet du délinquant qui leur a causé des dommages seront informées par écrit de ce nouveau droit. D'autres renseignements touchant les victimes qui lisent une déclaration aux audiences de la CNLC sont disponibles sur le site web de la CNLC (www.npb-cnlc.gc.ca) ou auprès des bureaux régionaux de la CNLC.

Les autres modifications aux politiques et aux lois discutées au cours de la consultation sont en cours d'élaboration, y compris celles d'élargir le type d'information qui peut être fourni aux victimes, de fournir l'accès à l'enregistrement sonore d'une audience, de perfectionner les stratégies pour empêcher les communications indésirables de la part du délinquant et d'établir au SCC et à la CNLC un bureau national d'information et de plaintes pour les victimes. Le dépôt, au Parlement, des dispositions législatives visant à mettre en œuvre ces modifications est une priorité pour le solliciteur général.

Il convient de noter que bon nombre des recommandations reçues au cours du processus de consultation vont au-delà du mandat du ministère du Solliciteur général du Canada. Certaines d'entre elles sont du ressort du ministère de la Justice du Canada. Des hauts fonctionnaires du Centre de la politique concernant les victimes du ministère de la Justice du Canada ont été des partenaires dans le processus de consultation et ont pris note des domaines de préoccupation sous la responsabilité de ce ministère. Bien d'autres recommandations reçues au cours de la consultation touchent aux services de police ou au processus judiciaire, tandis que d'autres sont du ressort des services d'aide aux victimes provinciaux et territoriaux.

Étant donné les différents niveaux de compétence concernés par les questions soulevées dans le présent rapport, le ministère du Solliciteur général du Canada s'est engagé à faire connaître ces résultats à grande échelle. Les hauts fonctionnaires du ministère du Solliciteur général du Canada se serviront des tribunes fédérales, provinciales et territoriales existantes pour diffuser ces résultats aux services de police, aux procureurs de la Couronne et au

système judiciaire. On planifie actuellement une réunion avec les directeurs des services d'aide aux victimes provinciaux et territoriaux où les hauts fonctionnaires pourront présenter un rapport sur les conclusions et explorer les possibilités de travailler en collaboration afin de répondre aux préoccupations soulevées par les victimes.

Les victimes nous ont dit clairement qu'elles voulaient que les services soient fournis d'une façon plus uniforme à partir du moment où le crime a été commis jusqu'au moment où le délinquant a fini de purger sa peine. On espère que les conclusions de ce processus de consultation, le suivi avec d'autres partenaires au sein du système de justice pénale et un dialogue continu et ouvert avec les victimes aideront à améliorer la prestation des services aux victimes.

EN CONSTANTE ÉVOLUTION :
La Loi sur le système correctionnel
et la mise en liberté sous condition
Sous-comité sur la Loi sur le système correctionnel
et la mise en liberté sous condition du
Comité permanent de la
justice et des droits de la personne
Paul DeVillers, député
Président
Mai 2000

CHAPITRE 8 :
LES DROITS DES VICTIMES

8.1 Depuis le début des années 1980, de nombreuses politiques et mesures législatives ont été adoptées à l'égard des droits des victimes. Notons tout particulièrement la modification du Code criminel par le Parlement en 1989, qui a permis d'instituer les déclarations des victimes et les suramendes compensatoires et d'améliorer les mesures de dédommagement. Depuis, d'autres modifications ont été apportées au Code et à la Loi sur les jeunes contrevenants. En adoptant la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition en 1992, le Parlement a donné aux victimes le pouvoir légal de participer au système correctionnel et au régime de mise en liberté sous condition.

8.2 En octobre 1998, le comité permanent a déposé son quatorzième rapport, intitulé Les droits des victimes - Participer sans entraver et contenant 17 recommandations. Il y propose l'adoption d'une stratégie pour les victimes et la création d'un bureau pour les victimes d'actes criminels, et recommande d'apporter un certain nombre de modifications au Code criminel et à la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition. Celles-ci feraient l'objet d'un projet de loi omnibus dont le préambule exposerait la politique législative du Parlement. La réponse du gouvernement au rapport du Comité permanent, publiée en décembre 1998, a été suivie de l'adoption par le Parlement, en juin 1999, du projet de loi C-79 contenant un certain nombre de modifications au Code criminel. Ni la réponse du gouvernement ni le projet de loi subséquent n'ont traité de la Loi - les autres initiatives ont été laissées en suspens en attendant le rapport du Sous-comité. Pour étudier la problématique des victimes, le Sous-comité a pris comme point de départ le rapport du comité permanent, dont il a réexaminé chacune des recommandations de modification de la Loi. Le présent chapitre traitera en plus d'autres questions qui n'ont pas été abordées par le comité permanent.

8.3 La Loi s'intéresse aux victimes de différentes façons. Premièrement, les parties I et II définissent qui sont les victimes. Deuxièmement, elle contient des dispositions concernant les renseignements sur les délinquants que peuvent obtenir les victimes auprès du Service correctionnel et de la Commission, et ceux qu'elles peuvent fournir à ces organismes. Troisièmement, la Loi traite de la présence des observateurs, y compris les victimes, aux audiences de la Commission.

8.4 Comme le comité permanent l'a indiqué dans son rapport de 1998, les besoins des victimes ne sont généralement pas compliqués : elles veulent de l'information sur le système correctionnel et les mises en liberté sous condition ainsi que sur l'évolution de l'affaire à laquelle elles ont été involontairement mêlées. Elles veulent se faire entendre aux différentes étapes du processus correctionnel et de mise en liberté sous condition. Elles veulent des correctifs là où ces droits ne sont pas respectés. Ces points seront traités dans le présent chapitre.

8.5 Le Sous-comité estime qu'il est possible de donner suite efficacement aux droits et aux besoins des victimes à l'intérieur du système correctionnel et du régime de mise en liberté sous condition sans en compromettre ni en affaiblir l'équité ou l'efficacité. L'Association canadienne de justice pénale offre au Sous-comité le conseil suivant, dont il s'inspire d'ailleurs dans le présent chapitre :

> Il faudrait prendre des mesures raisonnables pour répondre aux aspirations raisonnables et légitimes des victimes. Ce qui importe le plus, c'est d'assurer qu'on ne mette pas en place une autre procédure contradictoire, que les droits et les intérêts de toutes les parties soient protégés, et qu'on ne permette pas que la vengeance devienne un facteur déterminant dans la prise de décision. Il faudra que le système s'ajuste quelque peu, mais, comme d'habitude, il parviendra à le faire[103].

COMMUNICATION DE RENSEIGNEMENTS SUR LE DÉLINQUANT À LA VICTIME

8.6 Les articles 26 et 142 de la Loi portent sur la communication par le Service correctionnel et la Commission de renseignements sur les délinquants aux victimes définies dans la Loi. Les deux articles portent sur les renseignements qui doivent être communiqués aux victimes ou à leurs familles si elles en font la demande. Ils portent aussi sur les renseignements qui peuvent être fournis aux victimes sur demande si l'intérêt de celles-ci justifie nettement une éventuelle violation de la vie privée des délinquants.

8.7 Voici les renseignements sur les délinquants qui doivent être fournis à la victime ou à sa famille sur demande :

- le nom du délinquant;
- l'infraction dont il a été trouvé coupable;
- le tribunal qui a condamné le délinquant;
- la date de début de la peine;
- la durée de la peine;

- les dates d'admissibilité et d'examen applicables aux permissions de sortir, à la semi-liberté et à la libération conditionnelle totale.

8.8 Voici les renseignements sur le délinquant qui peuvent être fournis à la victime ou à sa famille sur demande :

- l'âge du délinquant;
- le pénitencier où il est détenu;
- la date de ses permissions de sortir, de son placement à l'extérieur, de sa semi-liberté, de sa libération conditionnelle totale ou de sa libération d'office;
- la date de l'audience sur son maintien en incarcération;
- les conditions de ses permissions de sortir, de son placement à l'extérieur, de sa semi-liberté, de sa libération conditionnelle totale ou de la libération d'office;
- la destination du détenu en permission de sortir, en placement à l'extérieur, en semi-liberté, en libération conditionnelle totale ou en libération d'office, et son éventuel rapprochement de la victime, selon son itinéraire;
- si le délinquant est sous garde et, le cas échéant, les raisons pour lesquelles il ne l'est pas;
- si le délinquant a interjeté appel d'une décision de la Commission nationale des libérations conditionnelles.

8.9 Il existe une distinction bien nette entre les deux catégories de renseignements à communiquer aux victimes ou à leurs familles sur demande. Les renseignements de la première catégorie, qui doivent être communiqués à la victime, sont déjà en grande partie du domaine public et existent ailleurs dans le système de justice pénale, particulièrement dans les dossiers criminels. Certains, telles la date de début de la peine ou les dates d'admissibilité et d'examen applicables aux diverses libertés sous condition, peuvent être calculés à partir de données publiques et portent très peu, sinon aucunement, atteinte à la vie privée du délinquant.

8.10 Les renseignements de la deuxième catégorie, qui peuvent être fournis à la victime ou à sa famille sur demande, ne sont pas du domaine public pour la plupart et, parce qu'ils concernent la gestion de la peine purgée par le délinquant, ils portent atteinte aux droits protégés par la Loi sur la protection de la vie privée[104]. Pour ces raisons, ces renseignements ne peuvent être fournis à la victime qu'après que le test réglementaire, soupesant les intérêts de la victime et la vie privée du délinquant, a été appliqué par l'autorité responsable.

8.11 Comme nous l'avons indiqué plus tôt dans le présent chapitre, une des demandes faites par les victimes et par les personnes agissant en leur nom vise à obtenir des renseignements sur l'affaire dans laquelle elle se trouvent involontairement mêlées. Ces renseignements permettent aux victimes : 1) d'être au courant de la peine et de se sentir un tant soit peu rassurées en sachant où la peine est purgée et 2) de déterminer si elles fourniront des renseignements aux autorités du système correctionnel et des libertés sous condition sur les répercussions que l'acte criminel a eues sur elles.

8.12 Voici un des arguments présentés par le groupe Victimes de violence afin que l'on communique à la victime plus de renseignements sur le délinquant :

> En raison du droit du délinquant à la vie privée, la victime n'a pas le droit de savoir si celui-ci participe, par exemple, à un programme de maîtrise de la colère ou s'il a été associé à des actes violents commis à l'établissement de détention. Beaucoup de victimes ont un lien avec le contrevenant et à sa libération, celui-ci est susceptible d'entrer en contact avec elles et leur famille. Est-ce que la famille ne devrait pas avoir le droit de savoir? On ne révèle rien du tout sur la conduite du détenu en prison bien que cette information puisse être utile à la victime[105].

8.13 La victime est préoccupée par le risque que représente un délinquant pour elle-même et pour la communauté s'il bénéficie d'une quelconque mise en liberté sous condition. Elle pense pouvoir mesurer ce risque et apporter les ajustements qu'elle estime nécessaires si elle est mieux renseignée que ce n'est le cas maintenant sur la gestion de la peine du délinquant. Le Centre canadien de ressources pour les victimes de crimes a fait valoir l'argument suivant au Sous-comité :

> Cependant, les victimes aimeraient avoir accès à d'autres renseignements, ce qui est présentement interdit par la Loi, dont les suivants : des renseignements sur les programmes suivis par le contrevenant dans le but de régler ses problèmes et le degré de réussite de tels programmes. Si la victime a l'impression que le contrevenant prend des mesures sincères pour s'améliorer, alors elle est susceptible de moins éprouver de crainte et d'inquiétude lorsqu'il sera libéré[106].

8.14 Dans la même veine, le Bureau consultatif pour les services aux victimes d'actes criminels de la province de l'Ontario a fait la recommandation suivante :

> [...] il conviendrait de revoir l'article 26 de la LSCMLC afin d'évaluer les nouveaux renseignements à fournir aux victimes. Bien que certains renseignements personnels concernant le contrevenant devraient être protégés, les renseignements relatifs à sa conduite en établissement ou les risques possibles devraient être divulgués[107].

8.15 Après avoir examiné ces arguments et d'autres aussi, le Sous-comité a conclu que la Loi devait être modifiée pour permettre de communiquer plus de renseignements sur les délinquants aux victimes qui en font la demande. Ces renseignements devraient porter sur la gestion de la peine par les autorités du système correctionnel et des mises en liberté sous condition. Ils devraient plus particulièrement informer la victime des mesures prises par le délinquant pour contrer ses facteurs criminogènes pendant son incarcération. Ils devraient aussi lui donner une idée des risques de récidive et lui permettre de prendre des mesures en conséquence.

8.16 Le Sous-comité croit que les victimes devraient pouvoir se renseigner sur la participation des délinquants aux programmes, leur conduite pendant leur incarcération, et leur réincarcération s'ils ont commis un nouveau délit pendant une libération conditionnelle quelconque.

8.17 Mais selon le Sous-comité, parce que ces renseignements portent atteinte aux droits du délinquant à la vie privée, ils ne devraient être communiqués à la victime qu'une fois que les autorités responsables ont appliqué le test soupesant les droits des deux parties. De plus, certains de ces renseignements pouvant être détaillés et complexes, ils devraient être communiqués aux victimes ou à leurs familles sous une forme susceptible de les aider tout en portant atteinte le moins possible aux droits du délinquant à la vie privée.

RECOMMANDATION 36

Le Sous-comité recommande de modifier les alinéas 26(1)b) et 142(1)b) de la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition pour permettre la communication aux victimes (définies dans la Loi) de renseignements sur le délinquant concernant sa participation à des programmes, sa conduite pendant son incarcération et les nouveaux délits qu'il aurait commis pendant une libération conditionnelle et qui auraient entraîné sa réincarcération.

8.18 Le sous-alinéa 26(1)b)ii) de la Loi autorise le Service correctionnel à communiquer à une victime des renseignements concernant le pénitencier où la peine est purgée. Cette disposition a fait l'objet indirectement de la recommandation 16 du rapport de 1998 sur les droits des victimes publié par le comité permanent. On y recommandait notamment de modifier la Loi pour obliger le Service correctionnel à informer les victimes des transfèrements prévus des délinquants.

8.19 La question du transfèrement d'un délinquant d'un pénitencier à un autre a été abordée, entre autres sujets, par Rosalie Turcotte (Caveat BC) dans son document de discussion intitulé Une politique d'ouverture et de responsabilisation au Service correctionnel du Canada : Il est temps d'effectuer des changements. Elle présente l'argument suivant en faveur de la modification de l'article 26 :

> Une loi devrait être adoptée pour obliger le SCC à donner des conseils aux victimes et à chercher à obtenir leurs vues, avant de prendre une décision, lorsque le SCC songe à effectuer un transfèrement au cours de l'administration normale de la peine d'un détenu[108].

8.20 Elle poursuit en recommandant que le sous-alinéa 26(1)b)ii) soit modifié par l'insertion des termes « ou sera [détenu] » afin d'obliger le Service correctionnel à informer la victime ou les membres de sa famille d'un transfèrement avant qu'il soit effectué. À son avis, cet élément nouveau serait ainsi porté à l'attention de la victime et permettrait à cette dernière de communiquer des renseignements ne figurant pas au dossier du délinquant et pouvant influer sur la décision de le transférer ou non d'établissement.

8.21 Comme la Loi n'exige pas clairement en ce moment que les victimes ou les membres de leurs familles soient prévenus du transfèrement avant qu'il n'ait effectivement lieu, le Sous-comité est d'accord avec la recommandation. Bien que la date du transfèrement soit généralement trop rapprochée pour permettre de communiquer de nouvelles données, la modification recommandée permettrait au moins de prévenir la victime du transfèrement prévu ou envisagé du détenu.

RECOMMANDATION 37

Le Sous-comité recommande de modifier le sous-alinéa 26(1)b)ii) de la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition pour permettre au Service correctionnel du Canada d'informer, si possible à l'avance, les victimes (définies dans la Loi) en temps opportun du transfèrement routinier prévu ou envisagé de détenus.

8.22 La recommandation 14 du rapport sur les droits des victimes publié en 1998 par le comité permanent proposait de modifier la Loi pour permettre aux victimes de consulter les enregistrements sonores ou les transcriptions des audiences de la Commission. L'objet de cette recommandation était de rendre accessibles les renseignements sur les délinquants aux victimes incapables d'assister à une audience donnée de libération conditionnelle ou de maintien en incarcération. Elle visait en outre à mieux faire connaître le système correctionnel et les mises en liberté sous condition aux Canadiens.

8.23 La Commission ne produit pas en ce moment de transcriptions de ses audiences, mais celles-ci sont enregistrées. La transcription de ces bandes représenterait une dépense considérable et retarderait l'accès de la victime aux renseignements révélés durant l'audience. Le Sous-comité fait sienne par conséquent la recommandation 14 du comité permanent en l'appliquant uniquement aux enregistrements sonores.

RECOMMANDATION 38

Le Sous-comité recommande de modifier la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition pour permettre aux victimes de consulter, aux bureaux du Service correctionnel ou de la Commission, les enregistrements sonores des audiences de la Commission.

COMMUNICATION DE RENSEIGNEMENTS PAR LA VICTIME

8.24 L'article 140 de la Loi autorise la présence d'observateurs aux audiences de la Commission. Ils ont le droit d'y assister, mais non d'y participer. Les victimes, définies dans la Loi, sont autorisées à assister aux audiences en tant qu'observateurs. Le dossier d'un délinquant comparaissant devant la Commission contient généralement la déclaration de la victime et d'autres documents présentés au tribunal qui a déterminé la peine, ainsi que toute autre information fournie par la victime concernant les répercussions de l'infraction.

8.25 Beaucoup de victimes et de groupes de défense de leurs droits estiment que ce n'est pas assez et qu'elles devraient pouvoir participer directement et à part entière aux audiences de la Commission. Le comité permanent a abordé la question dans la recommandation 15 de son rapport sur les victimes paru en octobre 1998. Il avait alors recommandé que la Loi soit modifiée pour donner aux victimes le droit présomptif d'être présentes aux audiences de la Commission et de lire une déclaration de la victime mise à jour ou d'en présenter une sur bande sonore ou vidéo.

8.26 Des recommandations similaires ont été faites au Sous-comité par l'Association canadienne des policiers[109], le Bureau consultatif pour les services aux victimes d'actes criminels de la province de l'Ontario[110] et le Centre canadien de ressources pour les victimes de crimes[111]. Le Sous-comité est d'accord avec ces recommandations et avec la position prise par le comité permanent. Il désire aussi ajouter des éléments à la recommandation du comité permanent.

8.27 En présentant le point de vue d'une organisation de défense des victimes, l'Association canadienne de justice pénale a fait la mise en garde suivante :

> ...il est important que les audiences ne deviennent pas une reprise du procès et que la participation de la victime ne donne pas lieu à une procédure contradictoire. Ce n'est pas là l'objectif visé et ce ne serait pas non plus une manière adéquate de rendre la justice. Les victimes devraient être invitées à se prononcer sur des points précis :

1. L'impact qu'a eu le délit sur leur vie.

2. Les craintes et appréhensions qu'elles entretiennent face à une mise en liberté éventuelle.

3. Les conditions particulières qu'elles souhaiteraient voir imposer pour améliorer leur sécurité[112].

8.28 Le Sous-comité est d'accord avec cette mise en garde et fait sienne l'intention sous-jacente. Toute déclaration présentée à une audience de la Commission, quelle qu'en soit la forme, devrait porter sur des éléments survenus depuis que le délinquant a été condamné. Elle pourrait notamment traiter de l'incidence que l'infraction continue d'avoir sur la victime, sur les craintes qu'elle nourrit pour sa sécurité personnelle à cause du délinquant, et sur les conditions qui devraient s'appliquer, selon elle, à une quelconque mise en liberté sous condition. La victime ne devrait pas faire de commentaires sur la peine imposée par le tribunal ni sur le bien-fondé d'accorder ou non une mise en liberté sous condition au délinquant.

8.29 Dans sa réponse de juillet 1999 aux questions écrites du Sous-comité, la Commission a indiqué qu'elle était en train d'élaborer un vaste plan d'action pour donner suite à la recommandation 15 du comité permanent. En plus d'établir les modalités applicables aux requêtes des victimes, les critères de leur participation, et les règles de partage des renseignements sur les délinquants, la Commission a commencé à établir, dans son plan d'action, le déroulement de l'audience proprement dite. Dans la formule proposée, la victime lira sa déclaration au début de l'audience, avant que le délinquant soit interrogé. Si une déclaration de la victime doit être présentée sur bande sonore ou vidéo, elle le sera également à ce moment. Après cette étape, le délinquant sera interrogé par les membres de la Commission, et la victime pourra demeurer présente en tant qu'observateur.

8.30 La Commission mérite des félicitations pour avoir commencé à établir un plan de mise en oeuvre de la recommandation du comité permanent. Elle s'interroge toutefois sur le nombre de victimes qui voudront participer activement à ses audiences. Selon les définitions de la Loi, deux catégories de victimes peuvent recevoir des renseignements sur le délinquant. La première définition figure aux articles 2 et 99 : la personne ayant subi les conséquences de l'infraction ou, en cas de décès, le conjoint ou un parent de cette personne. La deuxième définition figure aux paragraphes 26(3) et 142(3) : une personne ayant subi un dommage corporel ou moral par suite de la conduite du délinquant, qu'il ait été ou non poursuivi ou condamné pour celle-ci, pourvu qu'une plainte ait été portée au criminel ou une dénonciation déposée en vertu du Code criminel.

8.31 Le Sous-comité partage les préoccupations de la Commission. Il croit que la victime devrait participer davantage aux audiences de la Commission. Mais cela devrait se faire sans perturber indûment le processus d'enquête déjà en place. Les victimes définies aux articles 2 et 99 de la Loi devraient être présumées autorisées à lire leur déclaration en personne, ou à la présenter sur bande sonore ou vidéo, au début de l'audience. Ces victimes ont souffert de l'infraction pour laquelle le délinquant a été condamné et sont directement touchées par sa mise en liberté sous condition. Cela n'empêche pas les autres victimes, notamment celles qui sont définies aux paragraphes 26(3) et 142(3), de présenter, sous une autre forme et à un autre moment, de l'information sur les dommages subis aux autorités du système correctionnel et des mises en liberté sous condition. Elles pourront aussi assister aux audiences de la Commission en tant qu'observateurs.

8.32 La présentation faite par la victime à l'audience de la Commission a pour objet de communiquer directement les craintes suscitées par la mise en liberté du délinquant et les conséquences de l'infraction depuis la condamnation. Il est préférable que la victime communique elle-même cette information directement aux membres de la Commission. Le recours à des intermédiaires ou à des porte-parole pour communiquer l'information au nom des victimes rendrait les audiences plus complexes et les ferait piétiner, ce qui retarderait la décision.

RECOMMANDATION 39

Le Sous-comité recommande de modifier la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition pour permettre aux victimes définies aux articles 2 et 99 d'assister aux audiences de libération conditionnelle et de lire elles-mêmes, au début, leur déclaration décrivant les répercussions que l'infraction a eues sur elles depuis la condamnation du délinquant ou les craintes qu'elles ont concernant une mise en liberté. Ces victimes devraient pouvoir présenter leur déclaration sur bande sonore ou vidéo.

COMMUNICATIONS INDÉSIRABLES DES DÉLINQUANTS

8.33 Selon les victimes et les organisations qui les représentent, les communications indésirables des délinquants constituent une source de crainte et de détresse. Elles prennent la forme d'appels téléphoniques, de lettres ou d'autres communications acheminées par des tiers. Elles ne sont peut-être pas fréquentes, mais lorsqu'elles se produisent, elles bouleversent les victimes et leurs proches.

8.34 Le comité permanent s'est penché sur la question à la recommandation 17 de son rapport. Il a décrit les mesures prises par les autorités du système correctionnel et des libérations conditionnelles. Plus particulièrement, l'article 95 du Règlement sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition autorise un directeur de

pénitencier à interdire à un détenu de communiquer par courrier ou par téléphone avec qui que ce soit si la sécurité d'une personne en serait compromise, ou si le destinataire demande par écrit à ne pas recevoir de communications du détenu.

8.35 Le comité permanent avait alors fortement encouragé le ministère du Solliciteur général à prendre d'autres mesures pour empêcher les communications indésirables émanant des détenus dans les établissements correctionnels fédéraux. Le Bureau consultatif pour les services aux victimes d'actes criminels de la province de l'Ontario et le Centre canadien de ressources pour les victimes de crimes ont tous les deux fait des propositions à ce sujet au Sous-comité. Le Bureau a recommandé que le solliciteur général ordonne au Service correctionnel et à la Commission de prendre des mesures administratives, et notamment d'inclure, dans toutes les publications et les communications destinées aux victimes, un avis sur les recours concernant l'interdiction au délinquant de communiquer avec elles[113]. Le Centre canadien a recommandé de modifier l'article 95 du règlement pour abolir le pouvoir discrétionnaire des directeurs d'établissement d'interdire les contacts non désirés des détenus avec les victimes; il a aussi réclamé une meilleure surveillance des appels téléphoniques des détenus[114].

8.36 Le Sous-comité constate avec satisfaction que les recommandations contiennent des options concrètes et pratiques qu'il convient d'examiner. Il croit cependant qu'il faut aborder la question dans une perspective plus globale. Il faut déterminer la fréquence des communications non désirées des détenus et leur mode d'acheminement avant de mettre au point des mesures de prévention efficaces. Une version renforcée de la recommandation du comité permanent est par conséquent préconisée parce qu'elle permettrait d'aborder la question dans une optique plus vaste.

RECOMMANDATION 40

Le Sous-comité recommande que le solliciteur général du Canada, en collaboration avec le Service correctionnel du Canada et la Commission nationale des libérations conditionnelles, élabore une stratégie détaillée pour empêcher les communications non désirées émanant des détenus dans les établissements correctionnels fédéraux, surtout avec les victimes.

BUREAU DES PLAINTES ET D'INFORMATION DES VICTIMES

8.37 Depuis que le Parlement a adopté la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition en 1992, le Service correctionnel et la Commission ont pris un certain nombre de mesures pour donner aux victimes des renseignements ponctuels ou généraux. Ils ont aussi mené des activités de sensibilisation et d'éducation du public, et ont notamment publié des dépliants, des fiches documentaires et des encarts dans les journaux.

8.38 La Commission s'est dotée de lignes téléphoniques sans frais dans la plupart des régions. Elle tient à jour aussi un registre des décisions qui permet aux victimes et aux autres intéressés de consulter les décisions de libération conditionnelle, et elle facilite la présence des observateurs, y compris des victimes, à ses audiences. De plus, la Commission a nommé, dans chacun de ses bureaux régionaux, un agent de liaison communautaire qui aide à donner aux victimes les services et les renseignements auxquels elles ont droit selon la Loi. Le Service correctionnel a nommé des coordonnateurs de la liaison avec les victimes dans chacun de ses bureaux régionaux, de ses bureaux communautaires des libérations conditionnelles, et de ses établissements correctionnels. Dans les deux cas, ces fonctions sont acquittées par des employés du Service correctionnel et de la Commission et s'ajoutent à leurs responsabilités courantes. Le Service correctionnel et la Commission offrent ensemble aux victimes des services de guichet unique dans les régions de l'Ontario et du Pacifique, à l'extérieur des bureaux de la Commission, où sont situés tous les dossiers des délinquants.

8.39 Les agents de liaison communautaire et les coordonnateurs de la liaison avec les victimes s'acquittent des fonctions de base suivantes :

- recevoir les demandes d'information des victimes;
- obtenir de l'information de la police et des autres sources pour vérifier le statut de victime;
- informer les victimes par écrit de leur statut et fournir de l'information;
- communiquer avec les victimes lorsque des faits nouveaux se produisent;
- conserver l'information concernant les contacts avec les victimes;
- faire en sorte que l'information pertinente fournie par les victimes soit acheminée aux décideurs;
- référer les victimes ayant besoin de services de counseling ou autres aux intervenants concernés;
- fournir aux victimes d'autres sources d'information, tel le registre des décisions de la Commission, et leur faciliter l'accès aux audiences de la Commission en tant qu'observateurs[115].

8.40 Un certain nombre de victimes et d'organisations qui les représentent ont dit au Sous-comité que même si le Service correctionnel et la Commission avaient mis ce service en place, elles n'obtenaient pas toujours satisfaction. Elles disent qu'elles n'arrivent pas toujours à communiquer avec les personnes, au sein de ces organismes, qui leur donneront des renseignements particuliers ou généraux qui soient exacts et à jour. Elles se plaignent aussi de recevoir des renseignements différents et parfois contradictoires sur les délinquants, renseignements qu'elles ont demandés et auxquels elles ont droit. Elles estiment en outre ne pas être traitées toujours respectueusement par les personnes avec qui elles font affaire. Il arrive parfois que les intérêts des victimes ou de leurs familles ne soient pas bien pris en compte ou qu'elles ne soient pas consultées adéquatement par les comités d'enquête du Service correctionnel ou de la Commission qui examinent les circonstances

entourant les défaillances du système correctionnel et des mises en liberté sous condition qui ont des conséquences tragiques[116].

8.41 Enfin, les victimes ne peuvent pas s'adresser à un bureau ou à un responsable indépendant et désintéressé qui donnerait suite efficacement à leurs plaintes. Ce point de vue a été exprimé par le Centre canadien de ressources pour les victimes de crimes:

> Les victimes n'ont pas d'enquêteur correctionnel ni de défenseur équivalent si elles se croient lésées dans leurs droits ou laissées pour compte. Il n'existe aucun bureau officiel où les victimes peuvent s'adresser pour exprimer leurs préoccupations ou leurs griefs au sujet des mauvais traitements qu'on leur a réservés ou des refus d'accès à l'information qu'elles [devraient pouvoir obtenir][117].

8.42 Un certain nombre d'organisations ayant présenté un mémoire au Sous-comité étaient d'accord avec ce mémoire et ont fait des propositions au sujet des problèmes qu'il aborde. Par exemple, l'Association canadienne des policiers a recommandé l'élargissement du Bureau de l'enquêteur correctionnel ou la création d'une entité parallèle[118]. Le Bureau consultatif pour les victimes d'actes criminels de la province de l'Ontario a proposé que le Bureau de l'enquêteur correctionnel grossisse ses rangs pour pouvoir entendre les plaintes des victimes et du personnel correctionnel au sujet de la Commission nationale et des commissions provinciales des libérations conditionnelles[119]. Victimes de violence[120], Mothers Against Drunk Driving[121] et le Centre canadien de ressources pour les victimes de crimes[122] ont suggéré de modifier la Loi et d'y prévoir la création d'un poste d'ombudsman des victimes, équivalent à celui de l'Enquêteur correctionnel.

8.43 Le Sous-comité a étudié sérieusement chacune des propositions et d'autres aussi avant de tirer des conclusions et de rédiger des recommandations. Le Service correctionnel et la Commission ont pris des mesures importantes depuis 1992 pour répondre aux besoins et aux exigences des victimes, de leurs familles et de leurs proches. Mais il faut faire encore plus.

8.44 En raison de la complexité du système correctionnel et des mises en liberté sous condition, les victimes et leurs familles en quête d'information se trouvent parfois placées devant un labyrinthe dont elles ne parviennent pas à trouver l'entrée. Elles doivent d'abord déterminer quels sont leurs droits, ensuite s'il y a lieu de s'adresser au Service correctionnel ou à la Commission, et enfin si c'est auprès d'un bureau régional, d'un bureau communautaire de libération conditionnelle, ou d'un établissement correctionnel qu'elles pourront obtenir l'information à laquelle elles ont droit au sujet du délinquant. Si les victimes ou leurs familles sont insatisfaites à un moment donné, elles ne disposent pas d'un organe indépendant où porter plainte ou trouver de l'aide.

8.45 Si une victime ou un membre de sa famille n'est pas satisfait de l'information provenant du registre des décisions de la Commission au sujet d'une mise en liberté sous condition, il n'existe pas de mécanisme établi pour porter plainte. Si cette personne est insatisfaite du traitement reçu lorsqu'elle a assisté à une audience de la Commission en tant qu'observateur, il n'existe pas de mécanisme indépendant auquel recourir. Il en va de même pour les victimes à qui on a refusé le statut d'observateur et qui sont insatisfaites de la raison donnée pour leur exclusion. Les victimes et les membres de leurs familles qui sont insatisfaits de l'information reçue des comités d'enquête, ou de la consultation effectuée par ces derniers, ne disposent pas d'un mécanisme de plainte.

8.46 Après avoir examiné toute la problématique, le Sous-comité a conclu que les victimes avaient mis en lumière deux besoins. Le premier concerne l'existence d'un point d'entrée clairement identifié pour avoir accès à l'information à laquelle elles ont droit, surtout s'il existe plusieurs sources possibles à l'intérieur du Service correctionnel et de la Commission. Ce point d'accès pourrait fournir directement les renseignements nécessaires aux victimes ou encore les diriger vers la source où elles pourront les obtenir dans le système correctionnel et des libérations conditionnelles.

8.47 Le deuxième besoin cerné par les victimes et leurs porte-parole concerne la création d'un mécanisme indépendant qui puisse recevoir, étudier et régler les plaintes formulées au sujet des contacts avec le Service correctionnel et la Commission. Ce mécanisme ne se limiterait pas aux plaintes individuelles, mais pourrait aussi prévoir des examens complets du système au besoin.

8.48 Le Sous-comité est convaincu qu'un tel mécanisme indépendant d'information et de plainte est nécessaire, mais ne croit pas nécessaire de lui accorder tous les pouvoirs et toutes les ressources accordés à l'Enquêteur correctionnel en tant qu'ombudsman spécialisé. Le Sous-comité est convaincu toutefois qu'il est possible de répondre rapidement aux besoins d'information et d'entendre les plaintes des victimes et de leurs familles en modifiant la Loi par l'ajout d'une partie IV établissant le bureau des plaintes et d'information des victimes.

8.49 Ce bureau constituerait une nouvelle source d'information pour les victimes et viendrait enrichir et non remplacer ce que le Service correctionnel et la Commission ont mis en place depuis 1992. Il devrait permettre aux victimes d'accéder directement à l'information et indiquer où elles peuvent l'obtenir dans le système correctionnel et des mises en liberté sous condition. Il devrait, en toute indépendance, faire enquête sur les plaintes qu'il reçoit des victimes, de leurs familles et de leurs proches, les régler et en faire rapport. Le bureau ne devrait pas se limiter aux plaintes individuelles, mais devrait aussi se pencher sur les doléances des victimes dans une optique globale.

8.50 Son champ de compétence devrait toutefois être limité aux renseignements et aux plaintes concernant le système fédéral d'incarcération et de libération conditionnelle, laissant à d'autres ordres de gouvernement les autres questions tels le système correctionnel et les mises en liberté sous condition des provinces et des territoires ainsi que les responsabilités policières et les poursuites en justice.

8.51 Le bureau des plaintes et d'information des victimes proposé, ainsi que l'Enquêteur correctionnel (recommandation ailleurs dans le présent rapport), devraient, de l'avis du Sous-comité, rendre des comptes au solliciteur général et au Parlement. Cela peut se faire par le dépôt simultané des rapports spéciaux et du rapport annuel auprès du ministre ainsi que dans les deux chambres du Parlement.

8.52 Le Sous-comité croit que les rapports spéciaux et annuel du bureau auront de meilleures chances d'être étudiés attentivement s'ils contiennent la réaction du Service correctionnel et de la Commission à ses conclusions, constatations et recommandations. Ailleurs dans le présent rapport, le Sous-comité a recommandé de modifier l'article 195 de la Loi de manière à ce que les rapports spéciaux et annuel de l'Enquêteur correctionnel contiennent obligatoirement les commentaires du Service correctionnel, et non simplement un résumé rédigé par l'Enquêteur correctionnel. Le Sous-comité estime qu'une recommandation analogue devrait s'appliquer au bureau des plaintes et d'information des victimes proposé.

8.53 En dernier lieu, pour que la reddition de comptes ait une signification véritable, il faut avoir l'assurance que les rapports spéciaux et annuel recevront l'attention du Parlement. En ce moment, les articles 192 et 193 exigent le dépôt dans chacune des chambres du Parlement des rapports spéciaux et annuel de l'Enquêteur correctionnel. En vertu du règlement de la Chambre des communes, ils sont ensuite acheminés au comité permanent compétent pour être étudiés. Rien n'oblige toutefois le comité à effectivement les étudier. Les comités permanents sont maîtres de leurs programme d'action et plan de travail : la Chambre ne dirige que rarement leurs travaux. Le Sous-comité s'est déjà penché sur la question dans le présent rapport : au sujet du Bureau de l'enquêteur correctionnel, il a recommandé de modifier la Loi pour que les rapports de celui-ci soient obligatoirement transmis au comité permanent compétent de la Chambre des communes pour être étudiés. Le Sous-comité estime que la même recommandation devrait s'appliquer au bureau des plaintes et d'information des victimes proposé.

RECOMMANDATION 41

Le Sous-comité recommande :

a) de modifier la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition par l'ajout d'une partie IV établissant le bureau des plaintes et d'information des victimes, qui aurait compétence à l'égard des activités du Service correctionnel du Canada et de la Commission nationale des libérations conditionnelles ayant trait aux victimes;

b) de donner à ce bureau le pouvoir de fournir des renseignements aux victimes définies dans la Loi et de recevoir, étudier et régler leurs plaintes ponctuelles et générales; et

c) de donner à ce bureau le pouvoir de déposer ses rapports spéciaux et annuel, contenant les commentaires du Service correctionnel et de la Commission sur ses conclusions et recommandations, simultanément auprès du solliciteur général du Canada et du Parlement. La Loi devrait prévoir le renvoi de ces rapports spéciaux et annuel au comité permanent compétent de la Chambre des communes pour être étudiés.

103# Mémoire, p. 22.
104# L.R.C. 1985, chap. P-21, version modifiée.
105# Mémoire, p. 2.
106# Mémoire, p. 6-7.
107# Mémoire, p. 5.
108# Mémoire, p. 7.
109# Mémoire, p. 12.
110# Mémoire, p. 5.
111# Mémoire, p. 16.
112# Mémoire, p. 21-22.
113# Mémoire, p. 8.
114# Mémoire, p. 16.
115# Solliciteur général, Groupe de travail sur les dispositions et le fonctionnement de la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition, Dispositions relatives aux victimes, février 1998, p. 15.
116# Lettre datée du 19 juillet 1999, écrite au Sous-comité par Steve Sullivan, président du Centre canadien de ressources pour les victimes de crimes.
117# Mémoire, p. 11.
118# Mémoire, p. 14.
119# Mémoire, p. 7.
120# Mémoire, p. 4.
121# Mémoire, p. 4.
122# Mémoire, p. 9-13.

Annexe B

RÉPONSE AU RAPPORT DU SOUS-COMITÉ SUR LA *LOI SUR LE SYSTÈME CORRECTIONNEL ET LA MISE EN LIBERTÉ SOUS CONDITION* DU COMITÉ PERMANENT DE LA JUSTICE ET DES DROITS DE LA PERSONNE : « EN CONSTANTE ÉVOLUTION : LA *LOI SUR LE SYSTÈME CORRECTIONNEL ET LA MISE EN LIBERTÉ SOUS CONDITION* »

NOVEMBRE 2000 (révisé)

LES DROITS DES VICTIMES

Le mouvement visant à permettre aux victimes de se faire plus entendre continuera de prendre de l'ampleur au Canada. Dans ce contexte, le rapport du Comité permanent, intitulé « Les droits des victimes – Participer sans entraver », s'est penché sur l'importance de faire participer davantage les victimes au système correctionnel et au régime de mise en liberté sous condition. Le gouvernement du Canada s'est engagé à prendre d'autres mesures pour répondre aux préoccupations des victimes et s'emploie actuellement à élaborer une stratégie plus vaste et à resserrer les liens avec les victimes. Au sein du portefeuille du Solliciteur général, des progrès considérables ont été réalisés en vue de tenir compte des besoins des victimes et d'y répondre, en particulier depuis l'entrée en vigueur de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*.

Le Service correctionnel du Canada et la Commission nationale des libérations conditionnelles ont mis en place un certain nombre de services et d'initiatives destinés à aider les victimes. Conformément aux dispositions de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, les deux organismes communiquent des renseignements aux victimes par l'entremise des coordonnateurs de la liaison avec les victimes dans tous les établissements et bureaux de libérations conditionnelles du SCC, ainsi que par l'entremise des agents régionaux de liaison avec la collectivité de la Commission nationale des libérations conditionnelles. Le SCC et la CNLC administrent des unités conjointes pour les victimes dans les régions de l'Ontario et du Pacifique et mettent en commun une base de données nationale pour assurer la communication de renseignements pertinents au moment opportun. Les victimes sont autorisées à assister aux audiences de la CNLC en tant qu'observateurs et à avoir accès aux décisions de la Commission au moyen d'un registre qui renferme les motifs de ces décisions et qui sert de source de renseignements additionnels sur les délinquants qui leur ont causé du tort. Le SCC dispose de services de médiation entre les victimes et les délinquants et encourage les méthodes de justice réparatrice au besoin. En outre, les deux organismes continuent d'étendre leurs connaissances lors de consultations auprès des victimes et de leurs représentants et d'initiatives d'information

conjointes avec des victimes. Les employés du SCC et de la CNLC suivent désormais une formation pour les sensibiliser aux besoins des victimes, et il existe des publications à l'intention des victimes. Le SCC et la CNLC communiquent également avec les organismes provinciaux qui fournissent des services aux victimes.

Pour tirer profit des progrès réalisés jusqu'à maintenant, le Portefeuille reconnaît la nécessité d'élaborer une stratégie complète, fondée sur la consultation et sur la participation de tous les intervenants, y compris plus particulièrement les victimes et les défenseurs de leurs droits. La stratégie doit être équilibrée. D'une part, elle doit répondre aux besoins et aux préoccupations des victimes et des délinquants et respecter leurs droits.

D'autre part, elle doit tenir compte du fait que le Portefeuille, par l'entremise de ses organismes, n'est pas le seul, ni le principal, fournisseur de services aux victimes. Le Service correctionnel du Canada et la Commission nationale des libérations conditionnelles sont plutôt les partenaires clés d'autres ordres de gouvernement et de groupes communautaires qui doivent travailler ensemble pour coordonner la communication de renseignements aux victimes et la prestation de services à celles-ci.

Les victimes ont dit au gouvernement qu'elles souhaitaient obtenir plus de renseignements, plus tôt dans le processus, et avoir plus souvent la chance de se faire entendre et de communiquer de l'information. Pour y parvenir, il faut adopter une approche qui permet de comprendre les besoins à l'origine de ces demandes et de ces intérêts, et d'y répondre. La stratégie du gouvernement reposera sur une approche ouverte et axée sur les citoyens, qui débute dès la première occasion de venir en aide aux victimes par l'entremise des divers organismes et de faire comprendre au grand public le mandat du gouvernement.

Le gouvernement est résolu à envisager la possibilité de mettre en place une structure faisant appel à la coordination des efforts de la CNLC et du SCC et cherchant à comprendre les besoins et les préoccupations des victimes et à y répondre. La stratégie orientera l'élaboration et le fonctionnement de cette structure, qui tiendra compte des vues des principaux partenaires et intervenants. La tenue de consultations auprès de victimes et de groupes de victimes quant à l'efficacité de nouvelles initiatives jouit d'un vaste appui.

Le gouvernement reconnaît également que la justice réparatrice est une approche nouvelle à l'égard de laquelle certaines victimes manifestent un grand intérêt. Leurs vues à ce sujet doivent être recueillies au cours du processus de consultation. Le SCC et la CNLC examinent la possibilité que certaines initiatives contribuent à la réconciliation de toutes les parties dans la collectivité et que la sécurité soit accrue grâce à une approche plus équilibrée, qui tient compte des besoins des victimes, des délinquants et de la collectivité. Un système de justice pénale plus responsable et axé davantage sur la participation, la réparation et la collaboration continue d'évoluer. Les réponses aux recommandations énoncées dans ce chapitre sont conformes à l'orientation stratégique décrite précédemment.

RECOMMANDATION 36

Le Sous-comité recommande de modifier les alinéas 26(1)*b*) et 142(1)*b*) de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* pour permettre la communication aux victimes (définies dans la Loi) de renseignements sur le délinquant concernant sa participation à des programmes, sa conduite pendant son incarcération et les nouveaux délits qu'il aurait commis pendant une libération conditionnelle et qui auraient entraîné sa réincarcération.

Réponse : Des mesures seront prises

Le gouvernement est conscient que certaines victimes souhaitent recevoir de plus amples renseignements sur le délinquant qui leur a causé du tort et accepte les principes à l'origine de cette recommandation. Un certain nombre de mesures visant à communiquer aux victimes de plus amples renseignements seront mises en œuvre, notamment :

- communiquer aux victimes des renseignements sur toute nouvelle infraction commise par un délinquant en liberté sous condition qui a entraîné sa réincarcération dans un établissement fédéral;
- communiquer aux victimes des renseignements sur le transfèrement, et les motifs de celui-ci, du délinquant qui leur a causé du tort et, dans le cas où le délinquant est placé dans un établissement à sécurité minimale, on envisagera la possibilité d'en aviser les victimes à l'avance;
- permettre aux victimes de consulter les enregistrements sonores des audiences de la Commission nationale des libérations conditionnelles. De la même manière, les victimes pourront avoir accès à des renseignements sur le comportement des délinquants et leur participation à des programmes;
- améliorer la capacité de communiquer plus directement et plus efficacement avec les victimes d'actes criminels et leur fournir des renseignements grâce à la création d'une unité nationale pour les victimes (SCC et CNLC) et à l'accroissement des services régionaux qui relèvent de chacun des deux organismes.

Cependant, le gouvernement prend acte des préoccupations formulées dans le document intitulé « Les droits des victimes – Participer sans entraver ». Dans ce rapport, on fait remarquer que la communication de renseignements au sujet de la participation d'un délinquant aux programmes tout au long de sa peine pourrait porter atteinte à son droit à la vie privée et, partant, enfreindre la Charte canadienne des droits et libertés. On estime que la communication de renseignements supplémentaires sur les transfèrements permettra d'apprécier la conduite du délinquant en milieu carcéral et son degré de progression ou de détérioration et qu'elle contribuera à l'évaluation du risque. Les renseignements de cette nature pourraient donc faire partie d'une définition élargie du type de renseignements qu'il est possible de communiquer.

Pour ce qui est de la dernière partie de la recommandation, le gouvernement convient que les victimes doivent être informées des nouvelles infractions commises par les délinquants en liberté sous condition qui ont entraîné leur réincarcération dans un établissement fédéral.

À l'heure actuelle, les victimes peuvent être informées du fait que les délinquants se trouvent ou non derrière les barreaux et, de plus, elles seraient informées des infractions ayant entraîné leur réincarcération dans un établissement fédéral. Toutefois, dans certains cas, les délinquants qui commettent une infraction pendant leur période de liberté sous condition peuvent n'être condamnés qu'après avoir atteint la date d'expiration de leur mandat. Ces renseignements ne sont pas communiqués au SCC si le délinquant est condamné à une peine provinciale. Comme nous l'avons mentionné dans l'introduction du présent chapitre, le gouvernement est résolu à collaborer avec les victimes, les groupes de défense des droits de victimes et d'autres ordres de gouvernement pour assurer, dans la mesure du possible, la prestation de services aux victimes. Par conséquent, cette question sera approfondie avec ces intervenants.

Enfin, il convient de noter que l'alinéa 8(2)m) de la Loi sur la protection des renseignements personnels autorise la communication de renseignements personnels pour des raisons d'intérêt public, en fonction de critères précis. Le commissaire du Service correctionnel du Canada et le président de la Commission nationale des libérations conditionnelles peuvent avoir recours à cette option lorsque l'intérêt public l'emporte clairement sur la violation de la vie privée – par exemple, lorsqu'on juge qu'un délinquant fait courir des risques à une victime.

RECOMMANDATION 37

Le Sous-comité recommande de modifier le sous-alinéa 26(1)*b*)ii) de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* pour permettre au Service correctionnel du Canada d'informer, si possible à l'avance, les victimes (définies dans la *Loi*) en temps opportun du transfèrement routinier prévu ou envisagé de détenus.

Réponse : Des mesures seront prises

Le Service correctionnel du Canada reconnaît l'intérêt que peuvent manifester certaines victimes à l'égard du transfèrement de délinquants, surtout si, à la suite du transfèrement, le délinquant risque de se trouver près de la victime ou d'avoir accès à la collectivité. Chaque année, les délinquants présentent des milliers de demandes de transfèrement et le SCC doit prendre des milliers de décisions à cet égard. De plus, une décision anticipée est susceptible d'être changée à la dernière minute. La mise en œuvre intégrale de cette recommandation pourrait être source de confusion, être peu utile pour les victimes et créer un fardeau administratif important.

Le gouvernement a l'intention de prendre des mesures pour que les renseignements sur tous les transfèrements ainsi qu'une brève explication des motifs, aux termes de l'alinéa 26(1)b) de la LSCMLC, soient communiqués aux victimes peu après le transfèrement. Cette décision aurait pour effet d'élargir considérablement la portée de renseignements pouvant être communiqués aux victimes. Les renseignements ne seraient pas communiqués uniquement dans les cas où la communication mettrait en danger la sécurité d'une personne ou du pénitencier.

De plus, en cas de transfèrement routinier prévu ou envisagé d'un délinquant dans un établissement à sécurité minimale d'où il pourrait avoir accès à la collectivité, le gouvernement examinera la possibilité de mettre en place un mécanisme permettant d'en informer les victimes au moment opportun et même, si possible, à l'avance. Ce mécanisme ciblerait avant tout les transfèrements susceptibles d'inquiéter des victimes craignant la présence du délinquant dans leur région.

L'élargissement des renseignements disponibles serait particulièrement utile aux victimes de délinquants purgeant une longue peine d'emprisonnement qui ne pourraient avoir accès à l'information sur les décisions de la CNLC qu'un certain nombre d'années après l'expiration de la peine. Le gouvernement consultera les victimes afin de déterminer comment ces nouvelles mesures pourront répondre le mieux à leurs besoins.

RECOMMANDATION 38

Le Sous-comité recommande de modifier la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* pour permettre aux victimes de consulter, aux bureaux du Service correctionnel ou de la Commission, les enregistrements sonores des audiences de la Commission.

Réponse : Des mesures seront prises

De concert avec le Service correctionnel du Canada, la Commission mettra en place des méthodes facilitant l'accès, par les victimes, aux enregistrements sonores des audiences, de telle sorte qu'elles pourront mieux comprendre le processus décisionnel. Il pourrait être nécessaire d'imposer certaines restrictions, en tenant compte du fait que cette initiative a pour but de rendre service aux victimes qui ne peuvent assister aux audiences. Par exemple, seul l'enregistrement sonore de la plus récente audience pourrait être consulté, on pourrait faire l'écoute des enregistrements uniquement lorsque le délinquant purge sa peine et l'écoute de certains enregistrements pourrait être interdite pour des raisons de sécurité. Il convient de noter que la qualité et la clarté de certains enregistrements posent souvent des problèmes; des mesures seront prises pour améliorer cette situation.

RECOMMANDATION 39

Le Sous-comité recommande de modifier la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* pour permettre aux victimes définies aux articles 2 et 99 d'assister aux audiences de libération conditionnelle et de lire elles-mêmes, au début, leur déclaration décrivant les répercussions que l'infraction a eues sur elles depuis la condamnation du délinquant ou les craintes qu'elles ont concernant une mise en liberté. Ces victimes devraient pouvoir présenter leur déclaration sur bande sonore ou vidéo.

Réponse : Des mesures seront prises

Le gouvernement permettra aux victimes de faire la lecture de leur déclaration au début de l'audience de mise en liberté sous condition. À l'heure actuelle, les victimes ont le droit présomptif d'assister aux audiences de la Commission. Aux termes de la LSCMLC, la Commission est tenue de permettre aux observateurs d'assister aux audiences, à moins qu'il n'existe des inquiétudes justifiées sur le plan de la sécurité. Il est très rare qu'une demande soit rejetée. En outre, la Commission tient déjà compte de présentations par écrit ou sur bande sonore ou vidéo lors du processus décisionnel.

Cela permet de s'assurer que les intérêts des victimes sont pris en compte et que le processus d'enquête inhérent aux audiences de la Commission est respecté. La Commission estime que cette initiative permettra d'assurer l'échange de renseignements et qu'elle contribuera au processus d'évaluation du risque.

On peut s'attendre à une augmentation du nombre de victimes qui feront la lecture de leur déclaration aux audiences de libération conditionnelle. Cette initiative est complexe, et le gouvernement respectera les besoins des victimes. Il faudra notamment aider les victimes à préparer leur déclaration, les informer sur le processus d'audience et leur participation, ainsi que les préparer en vue de l'audience, les accompagner au cours de celle-ci et les informer par la suite.

RECOMMANDATION 40

Le Sous-comité recommande que le solliciteur général du Canada, en collaboration avec le Service correctionnel du Canada et la Commission nationale des libérations conditionnelles, élabore une stratégie détaillée pour empêcher les communications non désirées émanant des détenus dans les établissements correctionnels fédéraux, surtout avec les victimes.

Réponse : Des mesures seront prises

L'article 95 du Règlement sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition autorise un directeur de pénitencier à interdire à un détenu de communiquer par courrier ou par téléphone avec qui que ce soit si le destinataire demande par écrit à ne pas recevoir de communications de ce détenu.

Par ailleurs, le SCC utilise depuis trois ans un système téléphonique qui limite le nombre de numéros qu'un détenu peut composer. Le SCC peut enlever un numéro de la liste approuvée d'un détenu s'il apprend qu'une victime ou un membre de la collectivité reçoit des appels téléphoniques non désirés du détenu en cause. Le système mis en place par le SCC ne peut prévenir toutes les situations indésirables comme les conférences à trois. Toutefois, dès qu'il est au courant d'un problème semblable, le SCC prend toutes les mesures nécessaires pour le

régler. De plus, certains progrès technologiques pourraient permettre au SCC de perfectionner le système. Par ailleurs, la Commission nationale des libérations conditionnelles peut imposer au délinquant une condition lui interdisant de communiquer avec une personne si elle le juge nécessaire. La violation d'une telle condition peut entraîner la réincarcération du délinquant en faute.

Le Portefeuille s'emploiera à informer les victimes qui sont déjà inscrites, ainsi que celles qui s'inscrivent pour la première fois, de leur droit de faire cesser toute communication indésirable de la part d'un délinquant. Une des initiatives visant cet objectif sera la publication d'un guide à l'intention des victimes qui leur fournira des renseignements généraux sur le processus correctionnel et de mise en liberté sous condition et qui leur expliquera leurs droits, y compris celui de faire cesser toute communication indésirable de la part d'un délinquant.

Par ailleurs, l'établissement proposé de l'unité des victimes relevant à la fois du SCC et de la CNLC en réponse à la recommandation 41 permettrait de recueillir de l'information et de continuer d'améliorer les mesures prises en fonction des percées technologiques ou d'autres initiatives nouvelles.

RECOMMANDATION 41

Le Sous-comité recommande :
a) de modifier la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* par l'ajout d'une partie IV établissant le bureau des plaintes et d'information des victimes, qui aurait compétence à l'égard des activités du Service correctionnel du Canada et de la Commission nationale des libérations conditionnelles ayant trait aux victimes;
b) de donner à ce bureau le pouvoir de fournir des renseignements aux victimes définies dans la *Loi* et de recevoir, étudier et régler leurs plaintes ponctuelles et générales; et
c) de donner à ce bureau le pouvoir de déposer ses rapports spéciaux et annuel, contenant les commentaires du Service correctionnel et de la Commission sur ses conclusions et recommandations, simultanément auprès du solliciteur général du Canada et du Parlement. La *Loi* devrait prévoir le renvoi de ces rapports spéciaux et annuel au comité permanent compétent de la Chambre des communes pour être étudiés.

Réponse : Des mesures seront prises

Le gouvernement accepte le but et les objectifs de la recommandation, mais ne convient pas de la nécessité d'établir une entité indépendante visant à informer les victimes et à régler leurs plaintes. La Commission nationale des libérations conditionnelles et le Service correctionnel du Canada sont responsables de la prestation des services prévus dans les dispositions législatives pertinentes. Le gouvernement estime que les victimes pourraient obtenir des renseignements plus complets et dans de meilleurs délais si l'on améliorait et si l'on étendait les services qui leur sont destinés de même que les ressources nécessaires pour fournir ces services. On pourrait ainsi répondre aux besoins des victimes de manière plus efficace et plus efficiente.

Le gouvernement examinera la mise en place d'une structure qui répondra au besoin des victimes de recevoir des renseignements exacts, au moment opportun, dans le cadre de la stratégie décrite dans l'introduction du présent chapitre. Il est proposé de créer une unité nationale des victimes qui relèverait à la fois du SCC et de la CNLC et qui serait chargée :

- de fournir aux victimes les renseignements initiaux et d'acheminer chaque demande d'information au bureau régional compétent de la CNLC ou à l'unité opérationnelle appropriée du SCC;
- de recevoir les plaintes et de régler les problèmes;
- de faire valoir les vues des victimes à l'échelle nationale auprès de la CNLC et du SCC;
- de voir à ce que les besoins des victimes, dans la mesure où ils s'appliquent aux besoins des délinquants, soient portés à l'attention d'autres ministères;
- d'élaborer des renseignements à diffuser aux victimes et aux membres du grand public;
- de contribuer aux travaux effectués par le Centre de la politique concernant les victimes du ministère de la Justice;
- de participer à l'élaboration de documents de formation;
- de présenter chaque année un rapport au solliciteur général.

Les agents responsables des services aux victimes dans les régions de la CNLC ainsi que dans les établissements du SCC et la collectivité continueront d'être les sources principales de renseignements continus sur la situation des délinquants. Ils appuieront également les victimes qui souhaitent lire une déclaration aux audiences de la CNLC ou consulter les enregistrements sonores de ces audiences. Grâce à la coordination de ces fonctions élargies, on pourra fournir des services complets et uniformes aux victimes qui entrent en contact avec la Commission ou le Service correctionnel.

Par ailleurs, on tirera profit des technologies existantes et nouvelles pour assurer des services complets partout au pays.

Le gouvernement est en faveur des mécanismes de règlement des plaintes offerts actuellement aux victimes par l'entremise du commissaire du Service correctionnel, du président de la Commission, du ministre ou d'un député.

On examinera l'adoption d'un modèle détaillé visant à répondre efficacement aux besoins des victimes, et des consultations seront entreprises à ce sujet.